

# A DESCONSTRUÇÃO DE UM ATENDIMENTO INTEGRAL E INTEGRADO ÀS CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS NA CIDADE DE SÃO PAULO

**Profa. Dra. Célia Regina Batista Serrão**

[celiaserrao@uol.com.br](mailto:celiaserrao@uol.com.br)

Profa. do Departamento de Educação da Universidade Federal de São Paulo

**RESUMO:** Este artigo apresenta parte dos resultados de uma pesquisa, que versa sobre o processo de integração da educação infantil ao sistema municipal de educação de São Paulo. Teve por objetivo investigar as ações do poder público paulistano, no contexto da configuração da educação infantil como primeira etapa da Educação Básica, no período de 2001 a 2004. Ao considerar a trajetória histórica das creches paulistanas e das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e as tensões e embates que delimitaram a educação infantil, evidenciou-se que o processo de integração focou a transferência das creches, concentrando, administrativamente, o atendimento às crianças de 0 a 6 anos na Secretaria da Educação. No entanto não foi capaz de integrar creches e pré-escolas; ao contrário, estruturou uma política educacional cindida, diferenciada e diferenciadora, na qual foram desconsideradas as crianças como grupo social e a infância como categoria estrutural da sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** creche, pré-escola, educação infantil.

## THE DECONSTRUCTION OF A FULL PERIOD AND INTEGRATED CHILD CARE FOR CHILDREN FROM 0 TO 6 YEARS OLD IN SÃO PAULO CITY

**ABSTRACT:** This article shows the results of the research into the Early Childhood Education integration process in the municipal education system in São Paulo city. It focused on investigating the actions taken by the municipal administration in the configuration of Early Childhood Education (ECE) as the first stage of Brazilian Basic Education in the period from 2001 to 2004. When taking the history of the child care into account as well as the tension and struggling that formed the ECE during the integration progress we managed to highlight that this integration process focused on transferring the child care from the Department of Social Services to the Department of Education. However, such change was not capable of integrating child care into preschool, on the contrary it constructed a divided educational policy that divide the children neglecting them as a social group and childhood as a category of the social structure.

**KEYWORDS:** child care, preschool, early childhood education.

Há silêncios que apavoram, mas também inquietam e impulsionam a agir. O silêncio a respeito do Programa Creche/Pré-Escola da Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social, antiga Secretaria do Menor do Estado de São Paulo, levou-me ao mestrado<sup>1</sup>. Tratava-se de um programa de atendimento às crianças de 0 a 6 anos, desenvolvido no período de 1987 a 1995, em 22 Creches/Pré-Escolas, cujas bases materiais e humanas eram o grande diferencial para a época. Durante os oito anos de sua existência, o Programa Creche/Pré-Escola foi uma experiência que se negava a “tratar pobremente a pobreza”<sup>2</sup>, ao contrário, afirmava que as crianças pequenas, independentemente de suas condições sociais e econômicas, tinham direito à educação e cuidado extrafamiliar da melhor qualidade.

No ano de 1995, sob a gestão do Governador Mario Covas, foi rompida a parceria com as empresas estatais e autarquias, responsáveis pela administração e financiamento do Programa e se firmou convênio com instituições filantrópicas, mediante pagamento *per capita*, alterando significativamente as condições de funcionamento das unidades de Creche/Pré-Escola. Tal reorganização constituiu-se num retrocesso em termos de política pública de atendimento à infância, num momento histórico de instituição de direitos à criança pequena.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o atendimento às crianças de 0 a 6 anos, em creches e pré-escolas, passa a direito das crianças e dos trabalhadores. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece que a Educação Infantil (EI)<sup>3</sup>, ofertada em creches e pré-escolas é a primeira etapa da Educação Básica. Os anos subsequentes foram marcados pelo movimento de adequação das instituições de EI às novas exigências legais, para que fosse integrada ao sistema de educação.

---

<sup>1</sup> Dissertação concluída em 2000, sob o título: *Atos Sombras e Fatos: O Programa Creche/Pré-Escola - Secretaria do Menor - São Paulo (1987 – 1995)*.

<sup>2</sup> Parafraseando o título do artigo de Maria Aparecida Ciavatta Franco, *Lidando pobremente com a pobreza – análise de uma tendência no atendimento a crianças “carentes” de 0 a 6 anos de idade*, publicado no livro *Creche*, organizado por Fúlvia Rosenberg, editado pela Cortez e Fundação Carlos Chagas, em 1989.

<sup>3</sup> A partir deste ponto a Educação Infantil será referida como EI.

Na cidade de São Paulo o processo de integração da EI ao sistema municipal de educação foi iniciado em 1999 e resultou na fragmentação do atendimento às crianças de 0 a 6 anos, em creches e pré-escolas, e no fim do atendimento em período integral às crianças de 0 a 3 anos. Algo que foi paulatina e silenciosamente construído.

O estudo do aparato legal e normativo produzido pelos órgãos do poder público municipal da cidade de São Paulo a traduzir, tecnicamente, as ações e a política de uma dada área da municipalidade, foi o caminho encontrado para romper mais um silêncio e desnudar o processo de fragmentação da EI paulistana<sup>4</sup>.

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

No entanto, não foram explicitadas algumas questões desse processo. Por que a opção por tal modelo? Por que a integração das creches à Secretaria Municipal de Educação (SME) reafirmou e fortaleceu a fragmentação do atendimento às crianças, compartimentando a rede municipal de EI? Havia outras possibilidades? Quais? Que forças sociais, políticas, econômicas estavam em jogo? Quais os conflitos e disputas presentes?

A análise dos documentos legais e normativos, intermediada pelos depoimentos de cinco sujeitos que acompanharam o processo de integração da EI, possibilitou compreender como foi se estruturando a fragmentação do atendimento às crianças pequenas, ao responder à demanda, para que a EI ocupasse efetivamente o lugar de primeira etapa da Educação Básica no município de São Paulo.

---

<sup>4</sup> Esse estudo compõe a tese de doutorado intitulada *O processo de integração da creche ao sistema municipal de educação de São Paulo (2001-2004)*: a desconstrução de um atendimento integral e integrado às crianças de 0 a 6 anos. Teve como procedimentos metodológicos o mapeamento e análise de um universo de 631 documentos legais e normativos, referentes ao período de 1999 a 2004, disponibilizados no Portal da Secretaria Municipal de Educação, no acervo da Memória Técnica Documental da Secretaria Municipal de Educação. Documentos que sustentaram as ações do processo de integração da EI, entre esses: Leis, Decretos, Portarias, bem como Pareceres, Indicações e Deliberações do Conselho Municipal da Educação. Foram realizadas entrevistas com profissionais que participaram do processo de integração da EI ao sistema de educação, cujos depoimentos possibilitaram o diálogo e a análise mais apurada dos documentos.

Busca-se, de partida, interlocução com Norbert Elias (1999) para quem a postura para a investigação científica sociológica deve ser a de um “destruidor de mitos”:

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

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

Igualmente faz-se necessário reportar-se à história da construção da política pública de atendimento à criança pequena, às concepções de infância e de EI, construídas socialmente, num determinado período histórico e numa determinada configuração social. Para Elias (1993), todo fenômeno social tem uma historicidade.

O contexto sócio histórico produziu uma configuração própria da EI, a partir de mudanças paulatinas e silenciosas, “como parte de um processo gradual de mudança, contínuo, dotado de estrutura e de regularidade específicas – uma mudança que se perde na escuridão do passado mais remoto” (ELIAS, 1993, p. 231), fazendo com que os novos sujeitos que se aproximavam da EI, especialmente os estudantes do curso de Pedagogia e professores dos Centros de Educação Infantil (CEI) e das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI), que ingressaram na área após transferência das creches da Secretaria Municipal da Assistência Social (SAS) para a Secretaria Municipal de Educação, não percebessem que o modelo de EI vigente foi uma construção histórica. As creches, antes da integração ao sistema municipal de educação e em outros programas, como o Programa Creche/Pré-Escola da Secretaria do Menor, eram instituições públicas de educação e cuidado das crianças de 0 a 6 anos, que preservavam as especificidades e necessidades dos ciclos etários que as compunham. Atender, em instituições distintas, e com propostas distintas, as crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos, separando “os menores” dos “maiores” é uma configuração da política pública de EI construída recentemente.

Cabe retomar Elias (1993), para quem não é possível dissociar os processos dos grandes fenômenos sociais da ação dos indivíduos nos grupos sociais em que estão enredados. Assim, são os movimentos dos grupos sociais, com suas emergências, interesses, desejos e necessidades, que propulsionam as mudanças que conferem

movimento à história de uma sociedade. Trata-se de uma relação de interdependência, marcada por embates de forças conjunturais e disputas. A história do atendimento socioeducacional público às crianças de 0 a 6 anos não poderia ser diferente, bem como o processo de integração da EI no sistema de educação.

No final dos anos de 1970 e nos anos de 1980, no município de São Paulo, os grupos sociais envolvidos com a questão da creche foram as feministas e os grupos femininos - representados pelos clubes de mães e mulheres das associações de bairro -, compondo o Movimento de Luta por Creche, e os técnicos da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social. Tais grupos foram atuantes no processo de expansão das creches e da construção de um novo modelo de atendimento às crianças de 0 a 6 anos: um serviço público de responsabilidade do Estado, cujas ações deveriam ser partilhadas com a comunidade. Porém, a insuficiência de vagas foi enfrentada com a destinação das vagas existentes a famílias com renda mensal até dois salários mínimos, sendo atribuída à creche a finalidade de combater a miséria. Assim, segundo Rosenberg (1989, p. 101), “apesar das conquistas conseguidas, a mobilização das mulheres no período não foi suficiente para romper o círculo da creche: ou seja, de ser uma instituição provisória, destinada apenas a algumas mães”. O embate central, o papel social da mulher e o lugar da infância na sociedade saem de cena, e o atendimento à criança pequena volta a ser destinado aos mais necessitados, o que equivale às políticas focalizadas ao atendimento daqueles em situação de vulnerabilidade social, a partir dos anos 2000.

No processo de integração da EI na cidade de São Paulo os grupos sociais envolvidos foram compostos por: membros do executivo e do *staff* político-administrativo, vereadores, técnicos da Secretaria Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal de Educação, representantes das entidades filantrópicas mantenedoras de creches particulares conveniadas, dirigentes sindicais e as respectivas categorias profissionais representadas, que objetivavam, nos termos de Elias (1993), atender suas emergências, interesses, desejos e necessidades num momento de consolidação de uma nova ordem no atendimento público às crianças de 0 a 6 anos, respondendo às exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Em meio às decorrências desse processo, mais um sindicato foi fundado para representar um novo grupo de professores, que buscou se distinguir dos já existentes professores de EI e de sua própria condição antes da transformação de cargo de Auxiliar de

Desenvolvimento Infantil (ADI) para Professor de Desenvolvimento Infantil (PDI)<sup>5</sup> e inclusão no Quadro do Magistério Municipal.

Cabe recuperar a afirmação de Rosenberg, Campos e Pinto (1985), ao comentarem sobre a complexidade do processo de expansão ao atendimento da criança pequena gerido pela municipalidade, no início dos anos de 1980, porque igualmente se aplica ao processo de integração da EI, vivido entre 2001 a 2004,

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

A ênfase no direito à educação e a entrada de um novo grupo social, os profissionais da Educação, que até então haviam se mantido longe das creches, trouxeram outros elementos, provocando outros embates e disputas, que, de acordo com as forças conjunturais, culminou no distanciamento do atendimento à criança pequena do direito social, do novo lugar social da mulher e da infância, e invalidou a creche na sua multifuncionalidade. Transformou a criança, inclusive o bebê, em aluno; saiu de cena a criança como sujeito sócio histórico e sua família. A função social passou a se centrar no processo de ensino e aprendizagem para as crianças de 4 a 6 anos. Aos menores, no atendimento público, foi fortalecido o modelo de *déficit* e de desenvolvimento: no CEI, o profissional responsável pelo trabalho direto com as crianças era o Professor de Desenvolvimento Infantil (PDI), diferentemente do Professor de Educação Infantil da EMEI. Este quadro pode ser facilmente evidenciado ao atentar-se aos critérios para matrícula das crianças nas duas instituições: na EMEI não havia a menção de priorizar crianças em situação de vulnerabilidade como no CEI.

---

<sup>5</sup> As ADI, antigas pajens, eram as profissionais que atuavam nas Creches. No processo de integração, com a criação do cargo de PDI, aquelas que dispunham da formação mínima exigida para o exercício do magistério na EI puderam solicitar a transformação de cargo de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil para Professor de Educação Infantil. Foram oferecidos programas de formação específicos para a adequação da escolaridade e determinado prazo para a alteração de cargo.

Outro aspecto precisa ser considerado. O modelo escolar não comporta a criança pequena de 0 a 3 anos. Fraldas, mamadeiras, colchonetes, chupetas não pertencem ao conjunto de elementos do espaço escolar. Assim como a celebração de convênio com entidades filantrópicas e participação dos movimentos sociais não compõem a estrutura e gestão das escolas. Nos domínios da Educação, especialmente no sistema educacional público, esses são elementos estranhos. Diferentemente da EMEI, o CEI não se adequa ao fenômeno da escolarização que, segundo definição de Faria Filho, é o “processo e paulatina produção de referências sociais tendo a escola, ou a forma escolar de socialização e transmissão de conhecimentos como eixo articulador de seus sentidos e significados” (2002, p. 16).

No final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, quando se deu a integração das creches, a área da EI, em constituição, ainda não tinha referências suficientes para contrapor-se e colocar em pauta e discussão o “sentido da forma” no coletivo infantil, como bem foi problematizado por Freitas (2007), embora muitos esforços já estivessem voltados para a construção da chamada “Pedagogia da Infância” (ROCHA, 2001). Assim, no processo de integração ao sistema municipal de educação, a EI foi forjada a se constituir como escola, respondendo ao jogo de representações sobre o que é ser uma instituição escolar e o que se espera dela. Considerando as reflexões de Freitas (2007), pode-se afirmar que não foi sustentado o olhar para a cultura infantil, imperou a cultura escolar. Não foi possível explicitar aquilo que é estritamente próprio da educação e cuidado das crianças pequenas para contrapor-se à forma escolar. Para tal, propõe-se atender as crianças maiores na EMEI, como o local próprio e legítimo para a educação de crianças de 4 a 6 anos<sup>6</sup>, perfeitamente adequada à cultura escolar, transformando o CEI em local de atendimento aos menores de 3 anos, aos bebês, isolado das escolas, com regras próprias e profissionais próprios. Seria por tão improvável a adequação e a sujeição à forma escolar?

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que as ações do poder público municipal no processo de integração da EI ao sistema de ensino, no contexto de constituição da mesma como primeira etapa da Educação Básica, consistiram em:

---

<sup>6</sup> O ingresso obrigatório das crianças de 6 anos no Ensino Fundamental ocorreu entre os anos de 2005 e 2006 (Lei 11.114, de 09/05/2005, Lei 11.274, de 06/02/ 2006 e EC nº 53, de 19/12/2006Constitucional nº 53/2006). Assim, no período aqui abordado, 2001-2004, a EMEI era destinada às crianças de 4 a 6 anos de idade.

- Regularização das instituições privadas de atendimento às crianças de 0 a 6 anos.
- Mudança do nome das Creches da rede direta e indireta para Centro de Educação Infantil – CEI.
- Transferência dos CEI da rede direta da Secretaria Municipal de Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação, estrutura física e administrativa.
- Transferência dos profissionais do quadro da Assistência Social para a Educação por meio de ações de inclusão, transformação e criação de cargos.
- Restrição de faixa etária das crianças a serem atendidas pelos CEI., de 0 a 6 anos para 0 a 3 anos.
- Provisão de formação para atendimento à exigência mínima de escolarização e habilitação para exercício da docência na EI.
- Transferência dos CEI indiretos e CEI/Creches<sup>7</sup> particulares conveniados da Secretaria Municipal de Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação, bem como os procedimentos de celebração de convênios, supervisão e acompanhamento de tais unidades educacionais.

No final do processo, em 2004, a partir das duas redes constituídas anteriormente, a municipalidade, por meio da Secretaria Municipal de Educação, contava com dois modelos de instituições de EI: CEI e EMEI para atendimento ao direito das crianças de 0 a 6 anos à educação, respondendo ao preceito constitucional e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Contava também com dois tipos de profissionais no exercício da docência para crianças de 0 a 6 anos: Professor de Desenvolvimento Infantil e Professor de Educação Infantil<sup>8</sup>. E dois tipos de atendimento quanto ao período de permanência das crianças: parcial, com turnos de 4h diárias<sup>9</sup>, e integral, com atendimento de 8h a 10h diárias. Assim, pode-se afirmar que a faixa etária das crianças atendidas era o elemento que diferenciava as instituições e os profissionais, bem como se constituía no critério para

---

<sup>7</sup> No período, nos documentos normativos da Secretaria Municipal de Educação, os equipamentos da rede conveniada eram denominados CEI/Creche. Não há nenhuma menção justificando a manutenção do termo creche.

<sup>8</sup> Nos dias atuais, em 2017, os cargos ainda são distintos, mas houve mais uma alteração: Professores de Educação Infantil atuam nos CEI e Professores de Educação Infantil e de Ensino Fundamental atuam nas EMEI e anos iniciais do Ensino Fundamental.

<sup>9</sup> No final da primeira década dos anos 2000, muitas EMEI passam a atender em dois turnos de 6 horas – das 7h às 13h e das 13 às 19h.

atendimento em período integral ou parcial. Nos CEI: atendimento preferencial às crianças de 0 a 3 anos, em período integral e sob a docência de Professores de Desenvolvimento Infantil. Já nas EMEI: atendimento das crianças de 4 a 6 anos, em período parcial, sob a docência de Professores de Educação Infantil.

O que estruturalmente mudou em relação à situação anterior, quando as creches estavam vinculadas aos órgãos da Assistência Social e as EMEI, desde sua origem compondo o Parque Infantil, vinculadas aos órgãos da Educação?

Para as EMEI, praticamente nada. Continuou a mesma estrutura para o atendimento das crianças e, quanto aos profissionais, grupo constituído e pertencente à categoria dos profissionais da Educação desde 1975, apenas certa instabilidade sobre como se daria a composição com profissionais que até então não eram professores e que atuavam com crianças de 0 a 6 anos, em período integral, em instituições vinculadas à assistência e promoção social. Devido à diferença de *status quo* social e profissional, segundo os profissionais entrevistados, parte significativa dos professores e especialistas teve receio de que a chegada das creches, com seus bebês, fraldas, colchonetes e mamadeiras e, especialmente, a possibilidade da transformação do cargo de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil para Professor de Educação Infantil pudesse abalar a qualificação e o *status* da categoria trabalhista e da própria etapa educacional.

Para as creches, muitas mudanças! Passam a integrar o sistema de educação e, com isso, uma série de medidas se fez necessária. A mais significativa foi relacionada aos profissionais: exigência de escolaridade e habilitação para exercício da docência, o que implicou na busca de formação e elevação do nível de escolaridade dos profissionais e especificação do fazer docente; elevação do *status* profissional e de remuneração. No entanto, embora tenham tido seus cargos transformados de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil para Professor de Desenvolvimento Infantil, foi necessário marcar a distinção entre os professores da EMEI, que trabalhavam com as crianças em idade pré-escolar e aqueles que trabalhavam com bebês e crianças até 3 anos. Os professores dessa nova categoria, PDI, em alguns aspectos se aproximam dos demais, pois lhes foram concedidos direito de remoção<sup>10</sup>, atribuição de aulas<sup>11</sup>, e demais procedimentos comuns nas unidades

---

<sup>10</sup> Até então a mudança de unidade de trabalho ocorria somente por meio de permuta entre servidores.

<sup>11</sup> Segundo entrevistas, esse foi um ponto de muita discussão, pois os PDI queriam que as “aulas/turmas” fossem atribuídas sob os mesmos critérios que aos demais professores. Até então, a atribuição de turmas era realizada em processo interno, coordenado pelo diretor da unidade educativa.

escolares. Porém, não foi concedida aos PDI a possibilidade de optarem por diferentes jornadas de trabalho e terem o mesmo percentual de horas para planejamento e formação em serviço, como para os demais professores. Da mesma forma, foram diferenciados os procedimentos relativos às férias, que continuaram a ser escalonadas no decorrer do ano, e conferido o direito a recesso escolar no final do ano. Quanto à estrutura de gestão, os Centros de Educação Infantil passaram a ter Conselho de CEI, aos moldes do Conselho de Escola e Associação de Pais e Mestres (APM).

Porém, a alteração organizacional de maior impacto foi a redução da faixa etária das crianças atendidas pelos CEI, que, como determinação, apresentou-se como um dos artigos da Lei que dispôs sobre a criação do cargo de PDI e da transformação dos cargos, em 2003<sup>12</sup>.

Pode-se afirmar que, no município de São Paulo, a EI se fez como primeira etapa da Educação Básica, passando a integrar o sistema municipal de ensino, com o credenciamento das instituições privadas de atendimento às crianças de 0 a 6 anos e a transferência das creches dos órgãos de Assistência Social para os de Educação, ou seja, no sistema público, a integração da EI consolidou-se com a mudança do órgão administrativo responsável pelas creches e todas as implicações quanto à gestão e manutenção do patrimônio e gestão dos novos profissionais que passaram a compor o quadro de servidores da Educação. Coube à Secretaria Municipal de Educação, também, gerir a celebração e supervisão dos convênios com as entidades prestadoras de serviços no atendimento às crianças pequenas. As creches foram aceitas como instituições da Educação, porém, instaurou-se uma relação hierárquica, por ora, no mesmo órgão administrativo.

Houve nesse processo conquistas inegáveis: a elevação e especificação da escolaridade dos profissionais das creches, melhoria do *status* social e profissional dos mesmos, aumento significativo na remuneração, o que, potencialmente, revela-se na melhoria da qualidade do trabalho com as crianças pequenas nos CEI. A não transformação dos ADI em auxiliares de ensino / educação também foi um ganho significativo<sup>13</sup>. Porém, muito ainda faltou para que os profissionais dos CEI fossem

---

<sup>12</sup> Dado o limite de extensão do artigo, infelizmente, não foi possível explorar essa questão, detalhadamente analisada no relatório integral da pesquisa que possibilitou a elaboração deste texto. Vide SERRÃO (2016).

<sup>13</sup> Segundo os profissionais entrevistados, essa foi uma possibilidade aventada e defendida por parte da equipe responsável pelo processo de integração.

aceitos como iguais em relação aos profissionais das demais unidades educacionais – EMEI, EMEF<sup>14</sup> e EMEFM<sup>15</sup>, e que a educação e cuidado extraparental da criança de 0 a 3 anos tenha o mesmo valor e importância social e educacional despendida às crianças maiores de 4 anos.

A integração das creches ao sistema municipal de educação teve o preço da fragmentação da EI e da redução do atendimento integral às crianças de 4 a 6 anos, ao redefinir as creches, que no início do processo de integração passaram a denominar-se CEI, como instituições destinadas ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos, prioritariamente, como que uma das estratégias para a distinguir da EMEI e de seus professores. Se um dos desafios da política pública de Educação Infantil era atender à demanda e ao direito por vagas em creches e pré-escolas, por que atender crianças de 4 a 6 anos em período integral nos CEI se poderiam ser atendidas nas EMEI, que ofereciam três turnos de quatro horas<sup>16</sup>? A opção por esse modelo encontrou terreno fértil, pois a integração entre cuidar e educar é algo novo para o sistema educacional público brasileiro que, com foco na escolarização, sempre se organizou com atendimento em período parcial, diferentemente da creche que, desde sua origem oferecia atendimento integral (ROSEMBERG, 2010).

Assim, a maneira como se consolidou a integração das creches ao sistema de educação paulistano, evidencia os elementos que configuraram a EI nos anos subsequentes, na capital paulista e em todo território nacional. O primeiro deles é a resistência de setores da sociedade em aceitar as crianças menores de três anos, como destinatárias de políticas públicas educacionais, em pé de igualdade com as crianças maiores, tal resistência fundamenta-se na consideração do espaço privado como o mais adequado para o cuidado e educação das crianças pequenas. O segundo refere-se à disputa de recursos públicos: pela primeira vez a EI disputava publicamente recursos públicos destinados à Educação, que até então eram exclusivos aos demais níveis de ensino, espaços consagrados e legitimados como escola. Disputa acirrada no processo de

---

<sup>14</sup> EMEF – Escolas Municipais de Ensino Fundamental.

<sup>15</sup> EMEFM – Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio

<sup>16</sup> Na época, essa foi uma questão que ocupou a pauta das assembleias do Fórum Regional de Educação Infantil, conforme lembra uma das entrevistadas, pois em muitos municípios da grande São Paulo, as instituições públicas que atendiam crianças de 0 a 6 anos, em período integral, passam a oferecer às crianças de 4 a 6 anos, em idade pré-escolar, atendimento em dois turnos, sob a alegação de que não é atendimento de creche, mas de pré-escola, e como tal, o período é parcial. Mesmo argumento do Prefeito Celso Pitta (Partido Progressista Brasileiro - PPP) ao definir a transferência das crianças de 4 a 6 anos das Creches para as EMEI, em 1999 e 2000.

elaboração e aprovação do FUNDEB<sup>17</sup>, que, na proposta inicial, excluía o financiamento ao atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Há, ainda, compondo esse cenário, mais um elemento: a oferta de educação por meio de partilha de recursos para atendimento público e privado, mediante política de convênio (ROSEMBERG, 2010).

A presença de dois modelos de instituição, fragmentando a EI entre creches e pré-escolas, instaurou atendimentos diferenciados e diferenciadores, que segundo Campos e Campos (2012) são reveladores da histórica dualidade estrutural da EI, dificultando a consolidação de uma política articulada e de qualidade adequada às crianças de 0 a 5 anos.

Isto posto, para a política de EI, o legado do processo de integração das creches ao sistema municipal de ensino na cidade de São Paulo foi marcado pela oficialização da fragmentação e hierarquização do atendimento das crianças pequenas. Algo que reflete a própria constituição da infância como categoria social.

As crianças e a infância não foram consideradas nesse processo e ainda não o são. Esse pode ser um exemplo da indiferença estrutural, como denominada por Kaufmann, referenciada por Qvortrup (2010), por traduzir a condição de invisibilidade das crianças como grupo social e da infância como categoria estrutural. Uma política educacional que deliberadamente foi destinada à infância e às crianças, mas que não as considerou, não as levou em conta. No caso das crianças maiores ainda é difícil reconhecer a frequência na escola como trabalho escolar e este como parte da divisão social do trabalho. Para Qvortrup (2001) na sociedade atual, o trabalho escolar ocupa o mesmo lugar que o trabalho manual infantil de outrora, pois no plano diacrônico as crianças são convocadas a frequentar a escola como investimento à sua participação futura à sociedade, como adultos. Nessa perspectiva, o reconhecimento da frequência ao CEI como trabalho das crianças bem pequenas é ainda mais dificultado, pois não é admitido como lugar legítimo e de direito ao cuidado e educação para todas as crianças de 0 a 3 anos. Como política pública, o CEI é o local, prioritariamente, para crianças e famílias em situação de vulnerabilidade social. Ainda prevalece a representação de que o lugar da criança pequena é em casa, no espaço privado da família: “um descaso histórico das políticas públicas para com as crianças pequenas quando suas necessidades e seus direitos são trazidos para o espaço público” (ROSEMBERG, 2010, p. 174).

---

<sup>17</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

A integração das creches públicas e pré-escolas ao sistema de ensino, viabilizada pela exigência de alocação na Secretaria Municipal de Educação, atendendo a todas as prerrogativas para o credenciamento e regularização (autorização para funcionamento) próprios do órgão educacional, não significa que creches e pré-escolas foram integradas, compondo a EI como primeira etapa da Educação Básica. Ou seja, a integração administrativa das duas redes municipais de atendimento à criança pequena no setor educacional, por si só, não se constituiu como a integração da EI e sua configuração como a primeira etapa da Educação Básica.

A situação se mostrou mais complexa. As análises das disposições contidas nos documentos normativos e legais, sob a mediação dos depoimentos dos entrevistados foram construindo a percepção do processo de integração da EI na sua totalidade<sup>18</sup>. Aos poucos foi montado o quebra cabeça. Os espaços infinitos de Leminsky, referido no início deste artigo, continuam infinitos, mas não tão silenciosos! Foi possível mapear as ações do poder público e compreender como foram se consolidando as opções por uma política específica responsável pela configuração da EI paulistana, segmentada em creches e pré-escolas.

A transferência das creches da Secretaria Municipal de Assistência Social para Secretaria Municipal de Educação, com a restrição do atendimento das crianças de 0 a 6 anos para crianças de 0 a 3 anos de idade, num processo que, para além de fragmentar a EI em creches e pré-escolas, que por si só já representa um grave retrocesso, ao manter os modelos administrativos direto, indireto e conveniado, provocou, do ponto de vista estrutural, o que denominamos de fatiamento da creche como instituição. A política pública de EI no município de São Paulo fatiou o atendimento das crianças de 0 a 3 anos em CEI diretos, CEI indiretos e Creches/CEI particulares conveniados. Três instituições que compõem a rede pública de EI, destinadas ao atendimento de uma mesma faixa etária, no entanto, com distintas condições estruturais e regidas por documentos normativos independentes, elaborados pelo mesmo órgão do poder público, a Secretaria da Educação. Nada mais do que a sorte fará com que uma criança de 0 a 3 anos de idade, que está aguardando por vaga, seja atendida num CEI direto, que geralmente dispõe de melhores condições para um atendimento de boa qualidade, enquanto seu vizinho, de igual idade, seja contemplado com uma vaga em CEI particular conveniado.

---

<sup>18</sup> É importante ressaltar que todos os entrevistados, profissionais de carreira da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), que participaram das Comissões Intersecretariais, Membros dos Fóruns Regional e Paulista de EI e líder sindical, de lugares e trajetórias distintos, tiveram posições convergentes quanto ao processo de integração da EI paulistana.

Esse modelo de fatiamento e fragmentação é coerente com um movimento que transcende ao poder público municipal de São Paulo, que tem sido uma tendência em todo território latino-americano (CAMPOS; CAMPOS, 2012). Dada a importância da rede paulistana, por ser a primeira rede pública do Brasil e a maior da América Latina, por contar, à época da integração, nas duas secretarias envolvidas, com profissionais qualificados e experientes, detentores de um conhecimento específico e comprometidos com a educação e cuidado das crianças pequenas, potencialmente poderia ter sido um contraponto e provocar a produção de novas referências. Potencialmente era um momento propício: CEI e EMEI vinculados num mesmo órgão administrativo, sob uma mesma política educacional e social. Contudo, no período estudado, 2001-2004, a forma como se compreendeu o direito das crianças à educação obscureceu o direito dos trabalhadores e a multidimensionalidade da EI.

Por outro lado, no Movimento de Luta por Creches, no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, as mulheres do movimento feminista, dos clubes de mães, das associações de bairros e dos sindicatos colocaram a infância em pauta ao protagonizar a construção da EI como direito da criança e do trabalhador<sup>19</sup>. Ao reivindicarem vagas em creches e uma educação extrafamiliar, adequada, com qualidade e sensibilidade, estavam dizendo do lugar da infância nessa sociedade. Posicionaram-se e contribuíram para a compreensão da educação da criança pequena como uma questão pública, e não mais algo do âmbito privado, exclusivo da família ou uma ação de benevolência e caridade às famílias necessitadas.

No período de 2001 a 2004, o esforço do poder público parece ter se concentrado em procedimentos para viabilizar administrativamente a transferência das creches da Secretaria Municipal de Assistência Social para Secretaria Municipal de Educação, com todas as suas implicações. Com o término da gestão Marta Suplicy (Partido dos Trabalhadores - PT), em 2004, José Serra (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), assumiu a gestão municipal, mas logo se afastou para concorrer às eleições do governo do estado de São Paulo, entregando o cargo ao vice-prefeito Gilberto Kassab (Partido Democratas - DEM), que, reeleito, manteve-se prefeito no período de 2009 a

---

<sup>19</sup> Pois “o Filho não é só da mãe”. Segundo Teles esse “é o primeiro slogan do movimento unificado [de luta por creche], uma contribuição das feministas” (2017, p. 111). Uma bandeira feminista que culminou na redação do inciso XXV, do artigo 7º da Constituição Federal de 1988: garantiu que o direito a ter filhos matriculados em creches e pré-escolas não fosse restrito às mulheres trabalhadoras, mas aos trabalhadores (homens e mulheres).

2012. Nesse período a política de EI fortaleceu o CEI como espaço para as crianças de até 3 anos, autorizando atendimento das crianças de 4 a 6 anos, em condição de excepcionalidade. No período de 2012 a 2016, assume a gestão municipal o prefeito Fernando Haddad (Partido dos Trabalhadores - PT). Segundo as profissionais entrevistadas, que estiveram à frente do processo em 2001 a 2004 e que, em 2012, voltaram a ocupar cargos do *staff* administrativo, havia grande esforço para dar continuidade ao que tinha sido planejado no processo de integração (2001-2004), mas não houve tempo para ser desenvolvido. Assim, para tais profissionais, o maior investimento da gestão de Haddad voltava-se para a construção do currículo integrador, na perspectiva de consolidar uma política para a infância que tivesse coerência e unidade de princípios e concepções educativas, e que valorizasse continuidade do trabalho pedagógico nos CEI, nas EMEI e EMEF. Há outro grande desafio atual, que acompanhou as gestões anteriores e que seguirá para as próximas: o atendimento à demanda<sup>20</sup>. Para as crianças de 4 a 5 anos, a cobertura atual está mais próxima da universalização, meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação. Porém, para as crianças menores ainda há um déficit enorme, e a pressão do Ministério Público e de setores organizados em defesa do direito das crianças tem se intensificado<sup>21</sup>.

Currículo integrador e ampliação da oferta de vagas<sup>22</sup> seriam ações de um caminho viável para o enfrentamento e superação da fragmentação e cisão da EI e do fatiamento do CEI? Investigar o período pós-integração ao sistema municipal de educação apresenta-se como necessidade e desafio para os pesquisadores da EI.

---

<sup>20</sup> Ao tratar da demanda de EI há que ser ressaltado o quanto que a cobertura é desigual, por traduzir, de forma mais ampla, a própria desigualdade social. A diferença entre o quartil mais pobre e o mais rico é algo a ser considerado, assim como a desigual oferta entre as regiões. Para conhecer melhor essa situação, na cidade de São Paulo, vale conferir Grinkraut; Nakagawa; Campagnucci; Silva (2013), *Panorama das desigualdades educacionais na cidade de São Paulo*.

<sup>21</sup> Cabe ressaltar a atuação dos Conselhos Tutelares e do Ministério Público ao reivindicar e exigir vagas em creches e pré-escolas. Uma importante contribuição para a compreensão desse aspecto nos foi oferecida por Silveira (2010), que analisa a atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo na garantia do direito das crianças e adolescentes à Educação, no período de 1991 a 2008.

<sup>22</sup> O plano de expansão de vagas às crianças de 0 a 3 anos de idade tem centrado sua ação na rede particular conveniada. Questão de fundamental importância e urgente, que tem sido pauta prioritária do Fórum Municipal de Educação Infantil de São Paulo e do Fórum Paulista de Educação Infantil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPOS, R. F.; CAMPOS, R. Políticas para a Educação Infantil e os desafios do novo Plano Nacional de Educação. In: FARIA, A. L. G. de; AQUINO, L. M. L. **Educação Infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2012, p. 9-30.

ELIAS, N. **O processo civilizador, volume 2: Formação do estado e Civilização**. Trad. Ruy Jugmann; revisão e apresentação: Renato Janine Ribeiro. 2ª Ed. RJ: Zahar, 1993.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 1999.

FARIA FILHO, L. M. Escolarização, Culturas e Práticas Escolares no Brasil: Elementos teórico-metodológicos de um programa de pesquisa. In: LOPES, A. C.; MACEDO, E. (org.). **Disciplinas e integração curricular: histórias e políticas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, p.13-36.

FRANCO, M. A. C. Lidando pobremente com a pobreza – análise de uma tendência no atendimento a crianças “carentes” de 0 a 6 anos de idade - 1984 In: ROSEMBERG, F. (Org.). **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989, p. 179-216.

FREITAS, M. C. O coletivo infantil: o sentido da forma. In FARIA, A, L, G. **O coletivo infantil em creches e pré-escolas: falares e saberes**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 7-13.

GRINKRAUT, A; NAKAGAWA, C; CAMPAGNUCCI, F e SILVA, V.U. Panorama das desigualdades educacionais na cidade de São Paulo. In: AÇÃO EDUCATIVA. **Educação e desigualdades na cidade de São Paulo**. São Paulo: Ação Educativa, 2013, 1ª edição. (Em questão; 8), p. 25 – 114.

LEMINSKY, P. O silêncio de Pascoal. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 27 de julho de 1985, Ilustrada, p. 38.

QVORTRUP, J. O trabalho escolar infantil tem valor? A colonização das crianças pelo trabalho escolar. In: CASTRO, L. R. (org.). **Crianças e jovens na construção da cultura**. Rio de Janeiro/RJ: NAU Editora / FAPERJ, 2001.

\_\_\_\_\_. Infância e Política. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo. v. 40. n. 141, p. 777–792, Dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n141/v40n141a06.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2016.

ROCHA, E. A. C. A Pedagogia e a Educação Infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 16, p. 27-34, jan/fev/mar/abr 2001.

ROSEMBERG, F. O movimento de mulheres e a abertura política no Brasil: o caso das creches - 1984. In: \_\_\_\_\_. **Creche**. São Paulo: Cortez, 1989, p. 90-103.

\_\_\_\_\_. Educação Infantil pós-Fundeb: avanços e tensões. In: SOUZA, G. **Educar na Infância: perspectivas histórico-sociais**. São Paulo: Contexto, 2010, p. 171-186.

\_\_\_\_\_.; CAMPOS, M. M.; PINTO, R.P. **0 a 6 anos: atendimento em São Paulo**. Fundação Carlos Chagas, 1985.

SERRÃO, C. R. B. **Atos, Sombras e Fatos: O Programa Creche/Pré-Escola – Secretaria do Menor – São Paulo (1987-1995)**. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

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

SILVEIRA, A. A. D. **O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991 – 2008)**. 2010. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

TELES, M. A. A. **Breve História do feminismo no Brasil e outros ensaios**. São Paulo: Editora Alameda, 2017.

Recebido em: 16/10/2016

Aceito em: 17/10/2017