

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

CÂNDIDA MARIA SANTOS DALTRO ALVES

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL –
entre o proposto e o existente**

CAMPINAS/SP
2013



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

CÂNDIDA MARIA SANTOS DALTRO ALVES

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL –
entre o proposto e o existente**

Orientadora: Profª Drª Eloisa de Mattos Höfling

Tese de Doutorado apresentada à Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Educação, na Área de Concentração Políticas de Educação e Sistemas Educativos.

Este exemplar corresponde à versão final da tese defendida pela aluna Cândida Maria Santos Daltro Alves e orientada pela Profa Dra Eloisa de Mattos Höfling.

Assinatura da Orientadora

Campinas/SP
2013

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA
DA FACULDADE DE EDUCAÇÃO/UNICAMP
GILDENIR CAROLINO SANTOS – CRB-8ª/5447**

AL87i Alves, Cândida Maria Santos Daltro, 1969-
A implementação da política pública de educação infantil:
entre o proposto e o existente / Cândida Maria Santos Daltro
Alves. – Campinas, SP: [s.n.], 2013.

Orientador: Eloisa de Mattos Höfling.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de
Campinas, Faculdade de Educação.

1. Políticas educacionais. 2. Educação infantil. 3.
Infraestrutura. 4. Sistema Municipal de Educação. 5. Práticas
educativas. I. Höfling, Eloisa de Mattos, 1949-. II. Universidade
Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

13-011/BFE

Informações para a Biblioteca Digital

Título em inglês: The implementation of public policies focused in children
education: between the proposed and existing

Palavras-chave em inglês:

Educational policies

Early childhood education

Infrastructure

Municipal System of Education

Educative practices

Área de concentração: Ciências Sociais na Educação

Titulação: Doutora em Educação

Banca examinadora:

Eloisa de Mattos Höfling (Orientador)

Ordália Alves Almeida

Emilia Peixoto Vieira

Vicente Rodriguez

Maria Teresa Eglér Mantoan

Maria Helena Pereira Dias

Nora Rut Krawczyk

Cristina Bruzzo

Data da defesa: 25-02-2013

Programa de pós-graduação: Educação

e-mail: candida_alves@yahoo.com.br



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

CÂNDIDA MARIA SANTOS DALTRO ALVES

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL –
entre o proposto e o existente**

Orientadora: Profª Drª Eloisa de Mattos Höfling

TESE DE DOUTORADO

Este exemplar corresponde à redação final da Tese de Doutorado defendida por Cândida Maria Santos Daltro Alves e aprovada pela comissão julgadora.

Data: 25 de fevereiro de 2013.

Assinatura da orientadora:

Handwritten signature of Eloisa de Mattos Höfling in blue ink, written over a horizontal line.

Comissão julgadora:

Four handwritten signatures in blue ink, each written over a horizontal line, representing the members of the jury.

Campinas/SP
2013

Dedico este trabalho aos meus familiares e, especialmente, aos meus pais José Daltro Filho e Maria da Glória (em Memória), às minhas irmãs, Vivian e Maria José, e ao meu irmão José Daltro Neto.

Acrescento o apoio fundamental para o meu equilíbrio emocional e intelectual durante esses últimos anos propiciado por minha amiga Moema, reservando um lugar especial em sua casa e todas as condições necessárias à concretização dos estudos e escrita aqui apresentada.

À minha filha Izabela, a meu filho Arthur e a meu companheiro Jaênes, que me apoiaram em todos os momentos (ou, como preferem, me suportaram), inclusive nos momentos de mau humor, estresse ou impaciência, quando não dava conta de cumprir alguma tarefa, ou ainda quando postergava para o futuro os planos de projetos de férias da família. Sem vocês nada em minha vida teria sentido. Vocês são os amores da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradecer, quando se trata da realização de um trabalho acadêmico, a exemplo de uma tese, é um pouco recuperar a caminhada desenvolvida no decorrer desses quatro anos, em que o doutorado exigiu a maior parte do tempo e das preocupações. E, talvez, esse seja um bom momento para lembrar a quem se deve agradecer. Nesse sentido, aqui agradeço:

Ao Departamento de Ciências da Educação, da Universidade Estadual de Santa Cruz, pela liberação das atividades acadêmicas. Ao Curso de Pós-Graduação em Educação, pela acolhida; e a seus professores e professoras, que, gentilmente, tentaram diminuir as lacunas que uma pessoa pudesse apresentar.

Aos colegas, em meio aos quais sempre encontrei amigos e junto a muitos usufrui de uma convivência intelectualmente fortalecedora e coletiva. Em especial, aos dos Grupos de Pesquisa GEPEDISC e GPPE, pelas interlocuções estabelecidas desde o momento da minha admissão neste Programa.

À Professora Eloisa de Mattos Höfling sou imensamente grata por acreditar e confiar em mim desde o primeiro momento em que nos conhecemos no processo de seleção para o doutorado, na entrevista. Os debates, os almoços, as explanações nas aulas sobre políticas em sua disciplina, o acolhimento no Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas e Educação, as longas e agradáveis conversas para orientação em Piracicaba – SP, por sua amizade, carinho, respeito e solidariedade. Agradeço a orientação desse trabalho e a trajetória partilhada.

À Professora Ana Lúcia Goulart de Faria agradeço os diversos momentos antes, valiosas contribuições e sugestões elencadas no exame de qualificação e no decorrer do processo de escrita desse texto, que mesmo distante, para mim, era como se estivesse presente. Em especial, pelo convite, no primeiro dia de aula no doutorado, em 2009, para participar das reuniões, encontros, leituras em TCC, PED voluntária na disciplina de Estágio Supervisionado, no Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação e Diferenciação Sociocultural – Gepedisc – Educação Infantil e Culturas Infantis, os quais continuei frequentando, mesmo nos momentos em que estive distante, já morando em Ilhéus para coleta dos dados dessa pesquisa, no Grupo Simplesmente Complexa, em viagem internacional para Espanha e Itália, em que tive a grande oportunidade de conhecer cinco creches com experiências riquíssimas de respeito ao direito da criança pequena à educação.

À Professora e amiga Maria Teresa Eglér Mantoan agradeço pela total confiança, respeito, solidariedade e carinho depositado em mim durante todos esses anos de convivência, acreditando no meu potencial de pesquisadora, incentivando-me e acolhendo-me

inteiramente em sua sala, partilhando comigo o seu cotidiano e o grupo de Pesquisa LEPED, o qual coordena com toda vivacidade e brilhantismo em tudo que se propõe. Suas contribuições e sugestões sempre me ajudaram a avançar, tenho em você um exemplo de vida, compromisso e dedicação.

À professora e queridíssima amiga Ordália Almeida, pela cuidadosa, respeitosa e criteriosa leitura para avaliação na defesa da tese, bem como suas palavras elogiosas ao conteúdo e as sugestões bastante pertinentes com estímulo à publicação o quanto antes, visando o aprimoramento desta, reitero meu profundo agradecimento e admiração.

À minha estimada amiga Moema Midlej, extensivo ao seu esposo Ernani, seu filho Daniel e sua secretária Luzinete (com seus quitutes maravilhosos), pela “intimação” de que eu fosse realizar os estudos e escrita desde a qualificação em sua casa, reservando para mim um ambiente inteiramente propício a total tranquilidade e condições adequadas à concentração para efetivação dessa tese, evitando qualquer tipo de interrupções, confiando e entregando uma cópia da chave de sua residência para que eu pudesse chegar e sair à hora que fosse necessária, registro aqui o meu profundo agradecimento. O que vocês fizeram por mim tem um valor inestimável.

Aos meus entrevistados, agradeço a colaboração e compreensão, concedendo-me seu tempo precioso e permitindo-me conhecer um pouco de seu cotidiano.

Quanto aos arquivos consultados, dados revelados, espaços visitados, apesar de ter boa acolhida em todos os lugares em que passei, quero agradecer, especialmente, às crianças, aos secretários de educação do Município de Ilhéus e de Itabuna (embora tenha optado por um município, tive todo apoio em Itabuna e aqui agradeço especialmente ao Professor Gustavo Lisboa, Juliana e Cassia). Em Ilhéus, quero registrar um expressivo agradecimento às professoras Áurea Tomás, Jorcinai, Silvana Pena, Rita Machado, Soraia, as professoras, as gestoras das Unidades de Educação Infantil visitadas, responsáveis por arquivos particulares, que tiveram comigo especial condescendência, facilitando o acesso ao acervo, esclarecendo-me dúvidas, atendendo aos inúmeros telefonemas, demonstrando boa vontade e espírito de colaboração. Em todos os momentos fui sempre muito bem recebida por todos e todas vocês, ao cabo de dois anos de convivência, quase que diária algumas se tornaram companheiras e colegas em busca de melhoria da qualidade da educação para todas as crianças.

Como auxiliares de pesquisa, pude contar com o trabalho dedicado e minucioso de Gabriela, Rita, minha irmã Vivian e meu irmão José Daltro, que me ajudaram com as transcrições em momentos de sufoco.

Este trabalho ou parte dele, em momentos diversos, contou com a leitura e/ou sugestões de distintos professores e distintas professoras, que aqui vale citar: Vânia Torga, Maria Helena Dias, Sérgio Stoco, Rachel de Oliveira, Emilia Vieira, Rosali Rauta, Flávio Lourenço,

Vicente Rodrigues, Lisete Arelaro, Luís Aguilar, Denise Gonzaga e Mirélia Ramos. A colaboração de todos, ajudando a evitar erros e precisar conceitos foi extremamente valiosa. Algumas sugestões foram incorporadas à versão final do presente trabalho. Evidentemente, isso não me exime da total responsabilidade pelo conteúdo e conceitos aqui enunciados, nem pelos fortuitos enganos.

Na formatação do trabalho, especialmente quanto às fotos, tabelas, quadros e referências bibliográficas, pude contar com o eficiente e precioso auxílio do meu esposo e companheiro, Jaênes Miranda Alves, sem o qual o trabalho teria se atrasado, ou não se ajustaria às normas requeridas.

Aos cuidados e dedicação com os meus filhos, assim como com a família de um modo geral, meu profundo agradecimento a Ita que partilhou de momentos preciosos conosco, tanto em Ilhéus, quanto em Campinas.

Agradeço aos amigos e amigas pela acolhida, paciência e disponibilidade em diversas idas e vindas à Campinas, após o retorno à Ilhéus para coleta dos dados, abrindo suas portas para me receber, sempre com muito carinho: Karla, Chicão, Amandinha, Luciana, Cicero, Adson, Rinaldo, Ingrid, Flavinho, Larissa, Ronaldo, Pedro, Rubens, Filomena, Inês, Amorim e tantos outros que posso ter deixado escapar nesse momento.

Às colegas do Fórum Municipal Campineiro de Educação Infantil, que conheci no decurso dessa temporada de estudos em Campinas e que em tão pouco tempo pudemos agregar forças contra os ataques contínuos que vêm atingindo a educação infantil em meio à desarticulação entre a creche e a pré-escola. Esse espaço foi importante para refletir sobre o vivido na minha experiência profissional, o estudado nessa pesquisa e as possíveis intervenções nas políticas públicas.

Agradeço ainda aos funcionários da Faculdade de Educação da UNICAMP, que sempre estiveram dispostos a me ajudar nos entraves do dia-a-dia: pessoal da biblioteca da FE, em especial, Gil, Yoko, Rose e Márcia; estendendo ao pessoal da secretaria de pós-graduação, não poderia deixar de citar: Nadir e Rita; assim como a secretária Cláudia do DECISE e o pessoal do setor de informática e do almoxarifado. Meus sinceros agradecimentos pelo carinho e atenção dispensada.

Uma tese, no entanto, não se produz somente com investigação, leituras e empenho individual. É indispensável o apoio e a compreensão dos amigos e das amigas, dos colegas e das colegas, alunos e alunas e aqui deixo assinalado o meu agradecimento àqueles que me apoiaram em horas difíceis e confiaram em mim. Aos amigos de todas as partes (Campinas, Piracicaba, Feira de Santana, Cruz das Almas, Salvador, Belo Horizonte, Santo Antonio de Jesus, Maceió, Acre, Paraíba, Ilhéus e tantos outros) com muitos dos quais dividi dúvidas e

incertezas, alegrias e tristezas, recebendo sempre incentivo e estímulo intelectual, emocional e fraterno, espero conseguir retribuir algum dia.

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo compreender a implementação das políticas públicas voltadas à educação infantil no município de Ilhéus, no período compreendido entre 2006 e 2012. A escolha dessa temática justificou-se pelo fato de que nos últimos anos as ações encaminhadas pelo Poder Público municipal para a Educação Infantil, nessa localidade, podem apresentar diferenciações no que diz respeito à organização, estruturação e aperfeiçoamento das práticas e formulação de políticas públicas relativas ao atendimento e infraestrutura para as crianças da educação infantil. A opção pela esfera municipal se confirmou, ainda, quando se procurou estabelecer a relação entre as políticas macro e micro na configuração específica da Educação Infantil, o que implicou no acompanhamento das políticas sociais pelo poder local. A abordagem metodológica utilizada na pesquisa foi quanti-qualitativa, privilegiando na pesquisa qualitativa os procedimentos metodológicos de dois tipos de levantamentos: pesquisa de caráter bibliográfico e documental e pesquisa empírica. Empregou-se instrumentos metodológicos: levantamento bibliográfico e documental relacionados ao tema; e coleta dos dados junto às Secretarias de Educação, a partir de um roteiro com perguntas abertas e fechadas sobre o perfil do município em relação à educação infantil e visitas às Unidades de Educação Infantil, coordenadoras/assessoras da educação infantil da Secretaria de Educação e diretoras. As entrevistas realizadas com a secretária da educação, conselheiras, gestoras das Unidades de Educação Infantil e da Secretaria de Educação permitiram constatar que a implementação da política pública para a educação infantil, que tem sido proposta em nível Federal, não condiz com a existente na esfera municipal, nem em Ilhéus. Fato que pode estar atrelado à falta de clareza do significado do regime de colaboração, via leis que o regulamentam, pautando-se, muitas vezes, pelo discurso e boa vontade dos governantes. Ressaltamos o valor das conquistas no plano legal; no entanto, essas não têm sido suficientes para resolver a situação da primeira etapa da Educação Básica. Há muitos desafios, ainda, a serem enfrentados. É preciso maior comprometimento do Poder Público com a qualidade da formação da professora da educação infantil, aliada à sua valorização, considerando-se sua participação, e evitando-se o aligeiramento do seu trabalho e da sua formação. Os resultados desta pesquisa revelaram a distância entre a política e a prática em que a educação infantil vem sendo proposta e efetivada, enquanto ação do sistema municipal, repercutindo no esvaziamento de sentido e desarticulação de uma proposta que a consolide, enquanto primeira etapa da educação básica. Observa-se, ainda, a violação da conquista do direito à educação das crianças. Isto vem acontecendo de forma mais incisiva, principalmente, para as crianças com idade inferior aos três anos, as quais não têm espaço em estabelecimentos educativos. A forte influência de políticas de bases neoliberais, que caminham em direção à cisão na educação, o retorno do assistencialismo para as creches e da aproximação da pré-escola ao ensino fundamental, com propostas que antecipam a escolarização a partir dos 4 anos de idade, podem configurar como os principais responsáveis pela precariedade em que se encontram unidades de educação infantil.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Educação Infantil. Infraestrutura. Sistema Municipal de Educação. Práticas educativas.

ABSTRACT

This research aimed to understand the implementation of public policies focused in children education in Ilheus city, in the period between 2006 and 2012. The choice of this theme was justified by the fact that in recent years the actions directed by the municipal government for Early Childhood Education, in this locality, may show differences with respect to the organization, structuring and improvement of practices and formulation of public policies regarding infrastructure to care for children in early childhood education. The option for municipal confirmed, yet, when it sought to establish the relationship between the macro and micro policies in the specific setting of Early Childhood Education, which entailed the monitoring of social policies by local authorities. The methodological approach used in the study was quantitative and qualitative, focusing on qualitative research methodological procedures of two types of surveys: survey of bibliographical and documentary and empirical research. We applied methodological tools: bibliographical and documentary related to the theme and collection of data from the Departments of Education, from a script with open and closed questions about the profile of the municipality in relation to early childhood education and visits to units of Early Childhood Education, coordinators / advisors of early childhood education from department of education and directors. The interviews with the secretary of education, with the councilors, with administrators Units Childhood Education and the Department of Education allowed verifying that the implementation of public policy for early childhood education, which has been proposed at the federal level, does not match the existing at the municipal level, nor in Ilheus. Fact that can be linked to lack of clarity in the meaning of collaborative, via laws that regulate it, basing themselves often by speech and goodwill of the rulers. The value of the achievements in the legal plan, these have not been sufficient to resolve the situation of the first stage of basic education. There are many challenges still to be faced. It takes greater commitment of government to the quality of educators' formation for childhood education, combined with its valuation, considering their participation, and avoiding the speeding of their work and their training. The results of this research revealed the distance between policy and practice in early childhood education that has been proposed and effected, while the action of the municipal system, reflecting empty of meaning and disarticulation of a proposal to consolidate it, as a first stage of basic education. There was also a violation of the conquest of the right to education of children. This is happening more forcefully, especially for children under age three, which have no place in educational establishments. The strong influence of neoliberal policies bases, walking toward the split in the education, welfare for the return of day care centers and pre-school approach to elementary education, with proposals that anticipate schooling from the age of 4 may set as the main responsible for the precariousness in which we found units of early childhood education.

Key words: Educational policies. Early Childhood Education. Infrastructure. Municipal Education System. Educational practices.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - A Escola Parque de Salvador, em 1950: projeto piloto de ensino integral.....	45
Figura 2 - Mapa do município de Ilhéus, em 2011.....	98
Figura 3 – Reprodução de fotos retratando a frente de uma Unidade de Educação Infantil (a), um refeitório (b) e um banheiro com adaptação de madeira (c) em Unidades de educação Infantil em Ilhéus, em 2012.....	127
Figura 4 – Imagens de áreas externas de Unidades de Educação Infantil conveniadas em Ilhéus, em 2012.....	129
Figura 5 – Atividades em sala em uma unidade de Educação Infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.	142
Figura 6 – Espaços de uma unidade de educação infantil municipal em Ilhéus, BA, em 2012.	147
Figura 7 – Espaços de uma unidade de educação infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.	150
Figura 8 – Atividades observadas em uma unidade de educação infantil em Ilhéus, BA, em 2012.....	154
Figura 9 – Atividades de rotinas apresentadas em cartazes em unidades de educação infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.....	159
Figura 10 - Atividades de brincadeiras fora (a) e dentro da sala (b) e desenho (c) de crianças em unidades de educação infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.	165
Figura 11 – Arame do tipo que segura rolha de garrafa de vinho espumante observado com uma criança em uma unidade de educação infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.	167
Figura 12 – Espaços de uma unidade de educação infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.....	171

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Matrículas, docentes e escolas por tipo de estabelecimento na pré-escola em Ilhéus-BA, nos anos de 2005, 2007 e 2009	105
Tabela 2 – Matrículas, docentes e escolas por tipo de estabelecimento na educação infantil em Ilhéus-BA, no período de 2005 a 2010	106
Tabela 3 - Grupos de base da ocupação no trabalho principal das mulheres de dez anos ou mais de idade no município de Ilhéus, em 2010	108
Tabela 4 - Carga horária semanal das mulheres de dez anos ou mais de idade no município de Ilhéus, em 2010.....	109
Tabela 5 – Matrículas em creches e pré-escolas municipais no período de 2006 a 2011, no município de Ilhéus.....	111
Tabela 6 - Unidades de Educação Infantil municipal em Ilhéus, Período de 2006 a 2012	112
Tabela 7 – População de zero a cinco anos de idade, déficit de creches, creches e pré-escola do PAC2 e, em 2012.....	123
Tabela 8 – População de crianças de zero a seis anos que frequentaram e que nunca frequentaram creche ou escola no município de Ilhéus, em 2010.....	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Metas e indicadores do MEC para a Educação Infantil do Brasil para o período 2011 a 2014	68
Quadro 2 – Ações, situação em termos de momento, motivo que explica a situação, instituições envolvidas e data prevista para execução conforme o PAR de Ilhéus, em 2012.....	103

LISTA DE ABREVIATURAS

- ANFOPE** – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
- ANPED** - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- ASQ** - Ages & Stages Questionnaires
- BIRD** - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BM** – Banco Mundial.
- CAE** – Conselho de Alimentação Escolar
- CEB** – Câmara de Educação Básica
- CEPAL** - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.
- CEUs** – Centros Educacionais Unificados
- CF** – Constituição Federal.
- CIEPS** – Centros Integrados de Educação Pública
- CLADE** – Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação
- CMEI** – Conselho Municipal de Educação de Ilhéus.
- CMEI** – Escola Municipal de Educação Infantil.
- CNE** – Conselho Nacional de Educação.
- COEDI** – Coordenadoria Geral de Educação Infantil.
- COEPRE** – Coordenadoria de Educação Pré- Escolar.
- DCNEI** – Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil.
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente.
- FNDE** – Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação.
- FUNDEB** – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica.
- FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
- FPEI** – Fórum Paulista de Educação Infantil
- GEPEDISC** – Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação e Diferenciação Sócio-Cultural.
- GT** – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA – Legião Brasileira de Assistência.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases.

OMEP - Organização Mundial de Educação Pré-Escolar

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

MEC - Ministério da Educação e Cultura.

MEC – Ministério da Educação e Cultura.

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização.

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento.

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação.

PED – Programa de Estágio Docente.

PMI – Plano Municipal de Educação de Ilhéus

PNBE – Plano Nacional de Bibliotecas Escolares.

PNE – Plano Nacional de Educação.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil.

PROINFANTIL - Programa de Formação de Professores em Exercício na Educação Infantil

RCNEI - Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil.

SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos

SEB – Secretaria de Educação Básica

SEDUC – Secretaria Municipal de Educação.

SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.

SEINFRA – Secretaria de Infra-Estrutura do Estado da Bahia.

SEPRE – Setor de Educação Pré – Escolar.

SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

UEI - Unidade de Educação Infantil.

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas.

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância.

SUMÁRIO

RESUMO.....	XVII
ABSTRACT	XIX
INTRODUÇÃO	1
1 PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E SEUS DESDOBRAMENTOS DIRETIVOS	17
PRINCIPAIS MARCOS LEGAIS EM DEFESA DE UMA POLÍTICA NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL.....	19
2 A POLÍTICA EDUCACIONAL: CONDICIONANTES HISTÓRICOS, POLÍTICOS E PEDAGÓGICOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL – ENTRE LUTAS E POLÍTICAS DESCONTÍNUAS	39
A EDUCAÇÃO INFANTIL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA AÇÃO INSTITUCIONAL: APROXIMAÇÕES DO CAMPO DA PESQUISA.....	70
3 A POLÍTICA EDUCACIONAL INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ILHÉUS	91
3.1 NAS TRILHAS DO CAMPO TEÓRICO-ANALÍTICO-METODOLÓGICO E AS IMPLICAÇÕES DA POLÍTICA FEDERAL NA ESFERA MUNICIPAL	91
3.2 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ILHÉUS	98
3.2.1 SOBRE OS DIREITOS DA PEQUENA INFÂNCIA EM ILHÉUS.....	109
3.2.1.1 O DIREITO A QUALIDADE DOS ESPAÇOS E TEMPOS PARA A PEQUENA INFÂNCIA.....	131
CONSIDERAÇÕES FINAIS? E SE ESSA FOR UMA TRAJETÓRIA DE MUITAS IDAS E VOLTAS?.....	181
REFERÊNCIAS	195
ANEXO.....	212

INTRODUÇÃO

O presente texto, montado e remontado como se fosse um conjunto de peças de jogo de quebra-cabeças, a partir de um projeto de pesquisa, inicialmente pensado, solitariamente, para ser submetido à seleção para um curso de doutorado e bem extenso, diga-se de passagem, depois de passado por muitas mãos, olhares e lugares, assemelha-se a “árvore”, que, segundo Ariès (p.ix, 2006),

impede a visão da floresta, mas o tempo maravilhoso da pesquisa é sempre aquele que o historiador mal começa a imaginar a visão de conjunto, enquanto a bruma que encobre os horizontes longínquos ainda não se dissipou totalmente, enquanto ele ainda não tomou muita distância do detalhe dos documentos brutos, e estes ainda conservam todo o seu frescor.

Com o correr desse “tempo maravilhoso da pesquisa”, expresso acima por Ariès, o desenvolvimento do curso de doutorado, a inserção nos estudos a partir das disciplinas cursadas na Unicamp e na USP, a frequência e a participação em dois grupos de pesquisa (GPPE – Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Educação e GEPEDISC – (Culturas Infantis) – Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação e Diferenciação Sócio-Cultural, subgrupo Culturas Infantis), as orientações e sugestões recebidas, em diversos âmbitos (congressos, seminários, encontros, qualificação), a visita *in loco* ao campo da pesquisa é que, aqui, apresentamos o caminho até agora percorrido, e, assim, finalizamos com essa tese de doutorado sobre “A implementação da política pública para educação infantil: entre o proposto e o existente”, mas com a convicção de que muito ainda poderia ser realizado diante da complexidade e extensão na qual está inserida esta temática.

Esse processo de construção e reconstrução do objeto de pesquisa, a partir de acréscimos e recortes, possibilitou que o texto que se segue refletisse tal movimento, apresentando-se de forma pouco linear, buscando aqui e ali, entre as reflexões pessoais,

citações, textos de amparo legal e, muitas vezes, repetição de dados julgados de maior importância.

Compreendemos que, metodologicamente, seria plausível, para o desenvolvimento do trabalho, que reduzíssemos o período, inicialmente, pensado de 2000 a 2010, para o período de 2006 a 2012, bem como os municípios, que inicialmente seriam dois. A redução da abrangência do período de pesquisa marcando-se seu início para 2006 se justifica por diversas razões, dentre elas destacamos: 1ª - início da política de Educação Infantil, no município de Ilhéus, com a ampliação do conceito de educação básica, inserindo-a como primeira etapa desta, a partir da promulgação da LDB nº 9394/1996; 2ª – introdução da educação infantil como etapa de formação, com a ideia de educação como processo contínuo; 3ª – ampliação das obrigações do Estado para com a infância e a demanda do estabelecimento de políticas públicas integradas que contenham metas a serem desenvolvidas para essa etapa de educação; 4ª - responsabilidade por gerir essa etapa da educação até então sob o encargo da Secretaria de Assistência Social, transferida para a Secretaria de Educação Municipal a partir de 2006.

No município objeto de estudo, a inserção da educação infantil no âmbito da Secretaria de Educação Municipal (SEDUC) deu-se exatamente em 2006, conforme consta no Projeto Político Pedagógico (Ilhéus/PPPa, 2011) da única Creche Municipal de Ilhéus. A SEDUC não possui registros sobre a creche antes deste período, pois ainda estava sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social, conforme dados apresentados pelo setor responsável pela Estatística da SEDUC.

Embora não tenhamos encontrado dados na SEDUC, depoimentos de profissionais e ex-alunas de uma Unidade de Educação Infantil afirmaram que a primeira Unidade Educativa para crianças de 4 a 6 anos que funcionou como primeira pré-escola pública e municipal era conhecida, na época, como “Escolinha de Vidro” e foi fundada no ano de 1967.

O corte para um município se deu ao se iniciar a pesquisa empírica, com a percepção do grau de dificuldade para a coleta de dados, conforme mencionado anteriormente e em virtude da extensão, da localização das unidades educativas, bem como da complexidade que envolveu a coleta dentro da Secretaria de Educação. Acrescente-se,

ainda, que boa parte do material objeto de pesquisa encontrava-se disperso, em sua maioria não digitalizada e em diversos órgãos: Assistência Social, Secretaria da Saúde e Promotoria Pública, o que ocasionou dificuldade na busca e morosidade no desenvolvimento da pesquisa, diante de sua complexidade e amplitude. Em contrapartida, tal morosidade possibilitou um conhecimento aprofundado da realidade, burocrática e pedagógica e das dificuldades enfrentadas por um órgão público como as Secretarias Municipais de Educação.

A princípio, pretendíamos utilizar como principal campo de pesquisa a Secretaria Municipal de Educação do município de Ilhéus, envolvendo os seguintes sujeitos da pesquisa: secretária de educação, coordenadoras(es) e/ou gestoras da SEC, diretoras(es) da rede municipal de Ilhéus. No entanto, com a aproximação ao “sítio” da pesquisa, os estudos desenvolvidos na disciplina sociologia da infância e o mergulho nos dados documentais, sentimos a necessidade de envolver também as professoras e as crianças em suas unidades educativas de educação infantil, estendendo o campo de pesquisa e utilizando como fonte profícua de informações o caderno de campo e as observações para o registro das situações e ações dessa política educacional, no contexto do cotidiano educativo ouvindo e conversando com as crianças e os adultos.

Tal ampliação do campo de pesquisa, adentrando também nos espaços e tempos onde acontece a educação infantil será fator preponderante para a concentração da investigação em um só município, diante da complexidade que envolveu esta pesquisa, e não mais dois como seria a proposta do projeto inicial da tese. O corte temporal proposto para realização deste estudo - período entre 2006 a 2012 - encontrou outra justificativa na intenção de se buscar, no contexto contemporâneo, a compreensão das formulações legais e orientações tanto do Ministério da Educação (MEC), quanto seus desdobramentos no âmbito do município em estudo e o impacto na vida de muitas crianças em etapa de educação infantil.

A partir das justificativas elencadas, buscamos compreender como se deu a implementação da política pública para a educação infantil, com centralidade nas ações desenvolvidas pelo município de Ilhéus, no período de 2006 a 2012 e, possivelmente, extensivas a outros municípios brasileiros.

Nossa hipótese foi de que a implementação das políticas públicas para a educação infantil no município de Ilhéus-BA tinha muitos impasses a serem enfrentados, tomando como parâmetro o que tem sido prescrito, nos documentos oficiais, para essa etapa da educação básica. Essa política reflete o descompasso entre o legal e o real para essa etapa da educação e fere o direito da criança pequena, principalmente, em relação à cobertura de Estabelecimentos Educativos para as crianças de zero a três anos.

Encontra-se aí nosso movimento entre o proposto e o existente. Isto porque, nos últimos anos, as ações implementadas pelo poder público municipal, para a educação infantil, vêm apresentando incongruências no que diz respeito à organização, à estruturação, ao aperfeiçoamento das práticas e ao gerenciamento de programas e de ações, em relação às políticas macro de nível nacional.

Com a análise da implementação das políticas para educação infantil em Ilhéus, pretendemos confirmar ou não nossa hipótese, apoiando-nos em estudos desenvolvidos por Arretche (1998, 2001), que acredita ser importante atentar para os objetivos e estratégias estabelecidas por uma política ou um programa público ao avaliar a sua implementação. Do contrário, a autora considera tratar-se de uma avaliação negativa e um despropósito que o avaliador considere objetivos e/ou metodologias alheias aos adotados por esses programas, pois não seria “plausível esperar que um programa realize o que não estava em seu próprio horizonte de implementação” (ARRETCHE, 2001, p.45).

Assim, a metodologia de análise adotada parte dos documentos oficiais, como a Constituição Federal/1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente/1990, a Lei de Diretrizes e Bases da /Educação/1996, em especial dos artigos que propiciam avanços ou retrocessos para a educação infantil (BRASIL, 1988; 1990; 1996). Realizamos, também, análises das diretrizes, programas, projetos, textos e ações governamentais pertinentes à Política Nacional de Educação Infantil e que impulsionaram o movimento das reformas educativas da América Latina, a partir da década de 1990, bem como documentos e registros da SEDUC/Ilhéus (Estudo da Demanda, Plano de Trabalho do PAR, Decretos, Dados Estatísticos, Projeto Político Pedagógico, Regimentos).

Na ampliação do campo de pesquisa, estendemos às Unidades Educativas observações, entrevistas e registros de campo, incluindo a escuta das vozes das crianças e

de pessoas adultas, sendo necessário, ainda, estender à utilização de referências teóricas advindas do recente campo da sociologia da infância, que trata a criança como sujeito ativo e central do processo educativo. A partir daí, enriquecemos a pesquisa com a incorporação de uma abordagem qualitativa e interpretativa dos contextos educacionais que nos foi possível aproximar, nas/das experiências cotidianas das crianças em suas práticas de interação nas Unidades Educativas, bem como aquilo que elas estão aprendendo, recriando e (re)produzindo nestes contextos.

Para isto, os estudos no campo da sociologia da infância, em especial, os desenvolvidos a partir do referencial de Faria (1999), Rocha (1999), Quinteiro (2000), Faria, Dermatini & Prado (2009), Corsaro (2009, 2011), Prado (1998, 2006, 2011), Faria & Finco (2011), Siller (2011), entre outros autores e autoras, tornou-se imprescindível, à medida que instigou o nosso olhar e a nossa necessidade de se misturar às crianças, estando com/entre elas, individualmente e em seus coletivos infantis, a fim de nos apropriarmos de informações sobre o contexto educacional, no qual se encontravam imersas.

Com esse apoio teórico-metodológico para o enriquecimento desta pesquisa, pretendemos entender e interpretar as atuais ações formuladas no plano macro político e implementadas no plano micro político, no período de 2006 a 2012, para a educação infantil em Ilhéus – Bahia.

Para tal tarefa, foi escolhido como passo inicial do percurso da pesquisa a visita à Secretaria de Educação do município, para apresentação da proposta e coleta de dados sobre a Educação Infantil em Ilhéus. Em seguida, a partir da autorização da secretária de Educação, via Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, demos início às visitas e observações dos espaços em 10 das 33 unidades educativas que possuíam matrículas para crianças a partir dos três anos de idade. É importante salientar que nestas 33 Unidades constavam vagas desde a creche (0 a 3 anos) até o ensino fundamental I (6 a 10 anos). Ao averiguarmos os dados, a partir das visitas, compreendemos que para o município disponibilizam-se vagas nas creches apenas às crianças de 3 anos a 3 anos e 11 meses de idade. Às demais, com idade inferior, não existe cobertura por parte das políticas públicas. Os dados numéricos não permitem visualizar essa informação, pois consta apenas a nomenclatura creche, não há especificação de quais faixas etárias estão tendo cobertura das

políticas públicas municipais. Às crianças de três anos, o cuidado e a educação aconteciam em tempo integral, e às de quatro a seis anos, em tempo parcial.

É importante destacar que algumas das Unidades de Educação Infantil (UEI) têm preservado, quando possível e de acordo com a demanda, o lugar para as crianças de três até seis anos nessas Unidades, mesmo que as de seis anos já estivessem sob a responsabilidade do Ensino Fundamental de nove anos (EF9anos), o que vai na contramão da “reivindicação do movimento de mulheres, dos fóruns de Educação infantil [cuja luta] sempre foi na direção da ampliação da escola de Educação Infantil para todos” (ABRAMOWICZ, 2006, p. 318). Ou seja, ainda estava sendo preservado o lugar das crianças de seis anos em espaços das crianças na faixa etária de três até cinco anos de idade, mesmo quando as de seis anos já estavam numa outra etapa, a do ensino fundamental de nove anos, conforme Emenda Constitucional 59/2009.

Essa emenda alterou a obrigatoriedade da educação básica, que passou a ser a partir dos 4 anos de idade. Ao mesmo tempo em que tem caráter mandatário, a emenda obriga as famílias a matricularem as crianças de 4 e 5 anos na educação infantil, o que acabará por repercutir na meta 01 do PNE em tramitação, com reflexo na universalização da educação. Dessa forma, a educação básica obrigatória e gratuita inicia aos 4 anos e vai até os 17 anos de idade. À medida do possível, as Unidades buscaram manter ao menos a garantia de um lugar “melhor” para elas, pois a estrutura das escolas do ensino fundamental ainda não estava organizada para receber essas crianças.

O Setor de Matrícula e Estatística da SEDUC/Ilhéus informou que 3.357 crianças foram matriculadas nessas 33 Unidades de Educação Infantil da Rede Municipal de Ensino, cadastradas no Censo Escolar 2011. Elas foram distribuídas nos seguintes tipos de Unidades Educativas: seis Unidades Conveniadas, 14 Unidades da Zona Urbana e 13 Unidades do Campo. O Estudo da Demanda realizado pelo Município em novembro de 2011 registrou o número de 13.540 crianças de zero a cinco anos que ficaram sem cobertura em Unidades de Educação Infantil. É importante considerar que o estudo de demanda é realizado com base no número de crianças vacinadas em determinados meses do ano, segundo informações extraídas da Secretaria de Saúde. Diante disso, pode não estar

representando o número total de crianças que estão fora destas UEIs, se considerarmos que nem todas as crianças têm acesso a esse serviço.

Em dez Unidades Educativas foram contatadas as diretoras, as quais apresentaram os espaços das Unidades e permitiram o seu registro fotográfico. Vale salientar que em nenhuma das Unidades visitadas havia a presença da figura masculina do professor, apenas mulheres ocupavam cargos, tanto na direção quanto nas salas com as crianças ou na coordenação, daí o motivo pelo qual iremos nos referir neste texto ao termo genérico feminino. Fora solicitada a planta das Unidades visitadas e das dez, apenas em uma Unidade Educativa própria do município havia a documentação de propriedade do imóvel, bem como as plantas e outras documentações que toda Unidade deveria possuir.

Ressaltamos que a ausência de documentos como: plantas, autorização de funcionamento, ato de criação, documento de propriedade do imóvel, etc. dificulta e até impossibilita a execução de projetos de recuperação, reformas e aquisição de equipamentos para a rede física escolar do município, indispensáveis à melhoria da qualidade da educação infantil das Unidades, via verbas de programas institucionais, a exemplo dos que são financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como o Proinfância. O Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - é um programa de assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas.

É importante salientar que o procedimento adotado partiu da análise das práticas e dos espaços, a fim de identificar neles o movimento da realidade, suas principais contradições, comprovando como essas práticas acontecem, captando as várias formas de transformação e suas conexões. Por se tratar de um estudo em que os principais atores, tomando-os como os que são ou deveriam ser os beneficiados em seus direitos, as crianças da educação infantil, fez-se necessário observá-las e/ou ouvi-las em seu cotidiano educacional, daí a necessidade de inserir a observação, no contexto das práticas, nas Unidades de educação infantil.

A escolha dessa temática emergiu em virtude dos desafios teórico-práticos, enfrentados no cotidiano da educação infantil, juntamente com as alunas e os alunos da

disciplina Estágio Supervisionado para Educação Infantil, sob nossa responsabilidade no curso de Pedagogia, do Departamento de Ciências da Educação, como professora da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), em Ilhéus, na Bahia, desde o ano de 2003.

Entre os desafios recorrentes, vivenciados juntamente com essas alunas e alunos, principalmente nos momentos de retorno do estágio, destacamos dois: o primeiro diz respeito à cobrança por parte das professoras regentes das unidades de EI concedidas para o estágio, de atividades (mimeografadas ou fotocopiadas) com foco na aprendizagem das letras e dos números, desconsiderando as proposições, principalmente das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009).

O segundo desafio se apresenta relacionado à ausência de espaços e tempos dentro das instituições de educação infantil que propiciem a realização de uma proposta que considere a especificidade de um trabalho com crianças, na etapa da educação infantil, que precisam viver suas infâncias e construir as culturas infantis.

Dessa forma, as alunas e alunos estagiários pareciam estar em constante conflito, sem saber se acreditavam nas teorias que priorizavam as interações estabelecidas entre as crianças e suas brincadeiras, no trabalho coletivo infantil ou nas práticas observadas nessas unidades, em sua maioria, com o foco na escolarização. Assim, o resultado, nos relatórios apresentados ao final do estágio, era a presença de um misto entre brincadeira e prazer (contação de histórias, fantoches, culinária, casinha/cabana, piquenique, passeio ao circo/teatro/cinema/praças, banho de mangueira, desenho, brincar livre e espontâneo, pintura, recorte, colagem, dobraduras, etc.) e momentos e atividades direcionadas à aprendizagem das letras, palavras e números, entre outros.

Poderíamos elencar outros muitos desafios que a educação infantil vem enfrentando ao longo dos últimos anos, para sua efetiva implementação como política pública e direito à educação. No entanto, ressaltamos as questões mencionadas anteriormente para ilustrar em que condições vislumbramos examinar o contexto da educação infantil em Ilhéus.

Dessa forma, para responder a esses desafios, apresentamos os objetivos da presente pesquisa:

1 - Analisar como o município de Ilhéus vem organizando seu sistema educacional e suas estruturas e ações a fim de atender às determinações legais acerca da educação infantil desde 2006;

2 – Descrever o processo de tomada de decisões, no que diz respeito à implementação da política pública, para o atendimento à educação infantil;

3 – Investigar os espaços físicos e o cotidiano das crianças, em Unidades de Educação Infantil, considerando o processo de implementação da política educacional para a educação infantil, no município de Ilhéus.

Os objetivos se justificam, uma vez que os estudos desenvolvidos por Rosemberg (2001, 2002, 2008), Figueiredo e Figueiredo (1986), Pereira (2006), Telles (1994) apontam o distanciamento das pesquisas acadêmicas do ambiente escolar, propriamente dito, no que tange ao processo de implementação das políticas públicas, bem como as distorções na implementação, as reconfigurações e diferenciações que podem ser expressas nos espaços públicos onde a educação de fato acontece.

A necessidade de uma investigação mais aprofundada a respeito do processo implementado das políticas educacionais em um município faz-se necessária à medida que se constata que grande parte das cidades brasileiras ainda encontra sérias dificuldades para ampliação e universalização da educação infantil com critérios de qualidade, inviabilizando a garantia à criança pequena de seu direito pleno à educação, tanto em termos de acesso, quanto de permanência.

Além disso, em se tratando de um país como o Brasil, marcado pelas desigualdades em diferentes aspectos: sociais, econômicos, de gênero, étnico-raciais, estas mesmas desigualdades findam, muitas vezes, por promover outras tantas formas de violência ou negligência à população infantil, em particular, a menos favorecida. Conforme dados do relatório do UNICEF (2008) sobre o risco de mortalidade infantil no Brasil, as desigualdades continuam. Como exemplo, o relatório mostra que as crianças pobres apresentaram mais do que o dobro de chances de morrer, se comparadas às ricas; e as negras, 40% a mais, em relação às brancas (UNICEF, 2008).

Muito disso, deve-se à organização da sociedade brasileira, marcadamente excludente, aliada a uma escola que tem ou teve em sua consolidação referência social-cultural-racial-sexual e na conseqüente estigmatização das diferenças (MORUZZI, 2010).

O estudo sobre a implementação de políticas públicas entre o período 2006 a 2012 demonstra nossa preocupação de buscar, como já apontado brevemente, no contexto contemporâneo, compreender as formulações legais que impactaram para a integração da educação infantil ao sistema educacional, mais especificamente no município de Ilhéus, sem perder de vista o momento constante existente entre as fontes formuladoras, os agentes implementadores e os atores beneficiados.

Todavia, tendo em conta que a preocupação, no âmbito do Ministério da Educação, com a criança de zero a seis anos se estabeleceu com a promulgação da nova Constituição Federal de 1988, com a organização de estratégias de ação para garantir o direito à educação dessas crianças, apresentaremos, no Capítulo I, um breve relato, situando alguns dos principais documentos e/ou acontecimentos que influenciaram a política nacional de educação infantil a partir dessa conquista.

Considerando a inserção da educação infantil no âmbito legal, é necessário investigar como, de fato, estão sendo efetivadas as políticas educacionais para a Educação Infantil, na esfera municipal, e o que vem impedindo sua expansão e adequação, na cobertura com critérios de qualidade. É nessa vertente que o estudo empírico pretende situar-se, na esfera do município de Ilhéus - Bahia.

No decorrer da visão da trajetória de políticas e programas educacionais e sua implementação no contexto da prática e seus efeitos, utilizaremos como apoio o referencial teórico-analítico-metodológico da “abordagem de ciclo de políticas” formulada por Stephen Ball e Richard Bowe (1992). Segundo Mainardes (2006a, p. 48), essa abordagem de ciclo de políticas “vem sendo utilizada em diferentes países como um referencial para analisar a trajetória de políticas sociais e educacionais” e permite visualizar a natureza complexa e controversa da política educacional, considerando o conjunto de contextos em que são formuladas e desenvolvidas essas políticas e que são caracterizados por processos e atores que os conduzem.

Pode-se dizer que a observação, a entrevista e/ou questionário e a análise de documentos são os mais utilizados, embora possam ser complementados por outras técnicas ou fontes de informação, a exemplo dos diários de campo.

É preciso, também, levar em conta a necessidade de um contato direto com o campo. Esse contato direto do pesquisador com o seu objeto de estudo possibilita, segundo Lüdke e André (1986, p.26), a verificação da ocorrência ou não de um determinado fenômeno, auxiliando-o no processo de compreensão e interpretação daquilo que está sendo estudado. Dessa forma, as visitas de observação às Unidades Educativas tornam possível o registro das situações e ações dessa política educacional, no contexto do cotidiano educativo, no registro de campo, que será utilizado como fonte profícua de informação.

Para alcançar os objetivos propostos foram, então, selecionados os seguintes instrumentos de coletas de dados: questionários, entrevistas, observação, caderno de campo, análise de documentos e análise e interpretação de dados da coleta no município, acreditando, assim como Bourdieu (2002, p.26) aponta, que:

a pesquisa é uma coisa demasiado séria e demais difícil para se poder tomar a liberdade de confundir a rigidez, que é o contrário da inteligência e da invenção, com rigor, e se ficar privado deste ou daquele recurso entre os vários que podem ser oferecidos pelo conjunto das tradições intelectualistas da disciplina.

Procuraremos utilizar na análise, desse “rigor” explicitado por Bourdieu (2002), explorando diferentes instrumentos e fontes de coleta de dados, aliados a estudos sobre a implementação de políticas públicas e programas existentes, na literatura nacional e internacional, sobre o período deste estudo, enfocando o papel do Estado, no que concerne ao planejamento, à formulação, às ações, às estratégias políticas utilizadas e aos resultados.

Ademais, quanto aos métodos, admitimos uma postura pluralista de utilização de técnicas no sentido de Feyerabend (1977, p. 19), para o qual o exame de episódios históricos deve ser realizado pela análise da relação entre a ideia e a ação, sob o princípio do “tudo vale”, visando a melhor percepção do objeto de estudo.

Pretendemos, dessa forma, investigar a política pública educacional e programas desenvolvidos pelo município de Ilhéus para a Educação Infantil, e produzir um conhecimento particular e real sobre a situação da educação da criança de zero até seis anos e de sua infância, de acordo com os diferentes contextos em que esta se encontra.

Segundo Rousseau (1999, p. 4),

Não se conhece a infância; no caminho das falsas ideias que se têm, quanto mais se anda, mais se fica perdido. Os mais sábios prendem-se ao que aos homens importa saber, sem considerar o que as crianças estão em condições de aprender. Procuram sempre o homem na criança, sem pensar no que ela é antes de ser homem.

Assim, na tentativa de encaminhar a pesquisa com o olhar recomendado por Rousseau na citação, é que pretendemos avançar e adentrar o cotidiano das unidades educativas e buscar entender como vem se dando a implementação da política pública para o atendimento da educação infantil.

Tomamos como perspectiva, além do já afirmado, analisar e contextualizar a política pública para educação infantil da forma como ela tem se refletido nas práticas, a partir dos princípios e concepções expressas no documento Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação, lançado em 2006, mas também observando o que está expresso nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, cujo caráter é mandatário.

Segundo as DCNEI (2009), a integração da Educação Infantil no âmbito da Educação Básica, como direito das crianças de 0 a 6 anos e suas famílias, dever do Estado e da sociedade civil, é fruto de muitas lutas desenvolvidas especialmente por mulheres e alguns segmentos organizados, que ao longo dos anos vêm buscando definir políticas públicas para as crianças mais novas.

No entanto, uma política nacional que se remeta à indispensável integração do Estado e da sociedade civil, como co-participantes das famílias no cuidado e educação de seus filhos entre 0 e 6 anos, ainda não está definida no Brasil (BRASIL, 2009).

Buscamos, também, compreender até que ponto essas políticas explicitam “o que as crianças estão em condições de aprender”, como enfatizou Rousseau no Prefácio do texto *Émile* (1999, p. 4) não somente na esfera familiar, mas também no acesso à educação pública e de que forma a política educacional tem ou não respeitado esse direito das crianças se educarem, em seu tempo próprio e espaços adequados, ou seja, no espaço público e coletivo de uma unidade educativa que se preocupa com a infância.

A tese está organizada da seguinte maneira: uma Introdução – contendo a razão da escolha do tema, objetivos do trabalho, resumo dos passos metodológicos, algumas reflexões iniciais e desenvolvimento resumido dos diferentes temas e capítulos.

O Primeiro Capítulo, “*Principais marcos normativos da política nacional de educação infantil e seus desdobramentos diretivos*”, pretende dar ênfase a alguns fatores que influenciaram a implementação de uma política pública para a educação infantil no Brasil, a partir da maior conquista na área, que teve como marco histórico a Constituição Federal de 1988. A referida Constituição permitiu o reconhecimento do direito das crianças, desde o nascimento, e de suas famílias às creches e pré-escolas. No entanto, nos dias atuais, esse mesmo direito vem sendo violado e fortemente influenciado por políticas com bases neoliberais que caminham na contramão dessa conquista, retrocedendo e fortalecendo propostas que caminham em direção à cisão na educação infantil, ao retorno do assistencialismo para as creches e da aproximação da pré-escola ao ensino fundamental com alvitre que antecipam a escolarização a partir dos quatro anos de idade.

Nesse capítulo é apresentado o levantamento documental com foco nos estudos sobre implementação de políticas, ações e programas, na literatura internacional e nacional e na política nacional para Educação Infantil brasileira. Serão também apresentadas algumas considerações sobre a legislação federal, estadual e municipal concernentes ao tema e entrelaçadas com o embasamento teórico da pesquisa, bem como sobre o papel do Estado nas formulações legais.

O Segundo Capítulo, “*A política educacional – condicionantes históricos, políticos e pedagógicos da educação infantil*”, apresenta a política educacional e alguns condicionantes históricos, políticos e pedagógicos da Educação Infantil, na tentativa da organização do trabalho, apresentando uma breve revisão da literatura publicada sobre a complexa trajetória das políticas públicas para a Educação Infantil, com ênfase no Brasil, permeada por lutas e políticas descontínuas. Nele, traçamos aproximações do campo de pesquisa, situando a política pública de educação infantil no âmbito da ação institucional, apresentando de uma maneira geral e resumida como alguns municípios brasileiros vêm se organizando para atender essa etapa da educação, com base em estudos e pesquisas desenvolvidas por diversas autorias, pesquisadoras e pesquisadores da área.

O Terceiro Capítulo, “*A política educacional infantil no município de Ilhéus*”, enfoca a pesquisa empírica realizada no município de Ilhéus - Bahia a partir de uma breve caracterização e contextualização da rede municipal de educação infantil, diante das implicações da política nacional para essa etapa da Educação Básica. Para tanto, foram selecionados para análise os seguintes aspectos: cobertura às crianças de zero a seis anos (condições de acesso e permanência), estruturas físicas e materiais, atividades propostas/realizadas para as/pelas crianças, programas e ações desenvolvidas no município, manifestações e opiniões das crianças sobre a educação infantil e opinião dos sujeitos participantes da pesquisa (gestoras¹, coordenadoras pedagógicas, professoras, mães, crianças) em relação às políticas para educação infantil e as condições de acesso e permanência para crianças de zero até seis anos a essa etapa da educação.

Por fim, nas Considerações Finais, pretendemos abordar as principais reflexões e análises sobre o tema, que, retomando Ariès (2006), nasceram do distanciamento tomado diante dos documentos brutos e da dissipação do horizonte vislumbrado durante a realização da pesquisa. Almejamos apontar os desafios a serem enfrentados pelos municípios que ainda não conseguiram organizar uma política pública compromissada com a especificidade da educação infantil, contemplando creches para as crianças desde o nascimento até os três anos de idade e pré-escolas para as crianças de quatro e cinco anos de idade, a fim de atender a proposição apresentada na Meta 1 relativa a universalização e ampliação da oferta para a educação infantil, pelo Projeto de Lei Nº 8.035/2010 referente a Proposta do Plano Nacional de Educação 2011-2020, ainda em tramitação no Congresso Nacional.

O que pressupõe a responsabilidade administrativa dos órgãos públicos se equiparem com infraestrutura condizente com o que apresenta os documentos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para a educação infantil, Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças de até três anos, e as diversas

¹ Apoiada na afirmação de Saporoli (1997) de que “o professor de educação infantil é um profissional que exerce uma ocupação de gênero feminino”, e tendo em vista também a predominância de mulheres na educação infantil, utilizaremos no corpo da tese o termo no feminino para se referenciar às professoras.

diretrizes formulados pelo MEC, assim como tantos outros que explicitam a concepção de educação infantil na perspectiva da criança e da infância.

Diante da complexidade que envolveu essa pesquisa sobre a implementação de políticas públicas para a educação infantil, convidamos os leitores e as leitoras a adentrarem nesse texto a fim de compreender o quanto se faz necessária a participação de todas as pessoas na construção de uma educação de qualidade para todas as crianças.

CAPÍTULO I

1 PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E SEUS DESDOBRAMENTOS DIRETIVOS

“O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (CF/88, Art. 208, § 1º)

Esse capítulo se dispõe a tratar de alguns fatores que influenciaram a implementação de uma política pública ou de políticas públicas para a educação infantil, no Brasil, a partir da maior conquista e principal marco histórico e legal, a Constituição Federal de 1988. A partir dessa Constituição (1988), conforme a citação expressa acima no Artigo 208, é que a educação é declarada como direito público e subjetivo, e reconhecida como direito da criança de zero a seis anos a educação em creches e pré-escolas, e conseqüentemente, dever do Estado na garantia dessa cobertura, consolidando uma conquista da sociedade brasileira, em resposta aos movimentos sociais em defesa dos direitos da criança.

Embora esse artigo tenha sofrido modificação a partir da aprovação da Lei nº 11.274/2006, quando as crianças com idade a partir dos 6 anos passariam a frequentar o primeiro ano de escolaridade do Ensino Fundamental, restringindo a frequência das crianças na educação infantil apenas até completarem 5 anos e 11 meses, procuramos manter nesse texto a faixa etária de 0 a 6 anos de idade, em apoio a reivindicação de luta pela ampliação da educação infantil como um espaço em que todas as crianças possam viver suas infâncias de forma plena, sem antecipação da sua escolarização.

Entre os fatores tratados, procuraremos analisar alguns acontecimentos que nos parecem constituir avanços com relação ao contexto educacional, contidos na Lei Nº 8.069,

de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996, em especial, os capítulos e artigos, que propiciaram o reconhecimento do direito da criança pequena à educação. Procuraremos, também, contrapor alguns questionamentos que constituem ou podem vir a constituir problemas para a concretização da educação infantil, no âmbito municipal, dependendo da forma como o texto é interpretado ou da maneira como for conduzida a implementação de algumas ações e/ou programas.

Vale destacar que o nosso foco de análise, neste estudo, se iniciará com a Constituição de 1988, e não com as anteriores, pois foi esta que inseriu a educação infantil enquanto primeira etapa da educação básica e reconheceu a criança como sujeito de direitos. Nas Constituições que a antecederam, essa etapa educacional era “[...] ‘livre’, não sujeito à normatização educacional”, conforme aponta Oliveira (2001, p. 28). O Estado sabia da necessidade de transformar a realidade, no entanto, não assumia sua obrigação, enquanto Poder Público, requisitando a colaboração da sociedade civil para a proteção à criança, reafirmando o caráter filantrópico e assistencialista da educação infantil, por muitos anos presente no Brasil. Nas palavras de Kramer (2001, p. 61),

Se desde o século XVII a assistência social privada, principalmente católica, precedera a ação oficial no Brasil, a partir da década de 30 o Estado assumia essa atribuição e convocava indivíduos isolados e associações particulares a colaborarem financeiramente com as instituições destinadas à proteção da infância (...) era reconhecido que cabia ao governo o dever de fundar e sustentar estabelecimentos tais como creches, lactários, jardins de infância e hospitais: por outro lado, afirmava-se que não existia uma só municipalidade no País que pudesse cumprir integralmente essa obrigação com seus próprios recursos. Daí se tornar indispensável a ajuda financeira de indivíduos abastados e de entidades filantrópicas.

Sob esse contexto, observa-se que neste período prevalecia o descompromisso do Estado para com uma política de educação infantil brasileira, apresentando intervenções/estratégias/programas precários e assistenciais destinadas ao cuidado de algumas crianças carentes em creches e asilos enquanto suas mães trabalhavam. Não havia nenhum compromisso político com a educação dessas crianças.

Principais marcos legais em defesa de uma política nacional para a educação infantil

Para valorizar alguns acontecimentos importantes a partir do ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que marcaram a política nacional com a garantia do direito à educação desde o nascimento, formulada/promovida pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), elaboramos uma breve periodização dentre tantas outras já apresentadas em outras pesquisas.

Dentre esses marcos, destacamos: o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996); o Plano Nacional de Educação (2001- 2010); e a Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação (2006), seguido das ações em 19 de Dezembro de 2006, com a Emenda Constitucional nº 53, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e que deu nova redação ao artigo 208 da CF/1988, com nova definição da idade de cobertura na educação infantil (em creches e pré-escolas) para as crianças de até cinco anos de idade, e a reformulação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (2009). Incluímos ainda para apresentação e análise os seguintes documentos: a Emenda Constitucional n. 59/2009, que estabeleceu a educação obrigatória para a faixa de 4 a 17 anos; o Plano Nacional de Educação (2011-2020), que ainda está em tramitação sob forma de Projeto de Lei (PL 8.035/2010); e o documento da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) intitulado Ages & Stages Questionnaires – ASQ-3, que, embora não tenha tido interlocução com a Coordenadoria de Educação Infantil (COEDI) do MEC, foi testado em crianças da educação infantil, no Rio de Janeiro. Trata-se de uma avaliação através de testes e aferições que serve apenas para classificar o desenvolvimento infantil. É uma proposta destituída de critérios, ineficaz diante das especificidades das crianças e suas infâncias, conforme procuraremos detalhar no corpo deste trabalho.

Em 2011, o MEC, por meio da coordenação da Secretaria de Educação Básica (SEB) instituiu sob a Portaria Ministerial n. 1.147/2011, o Grupo de Trabalho (GT) de Avaliação da Educação Infantil, da ANPED, para elaborar um documento que apresentasse

subsídios para uma avaliação na e da educação infantil. Tal iniciativa pautou-se na consideração de que as propostas até então implementadas pelo Governo Federal, apesar de serem destinadas à avaliação da Educação Básica, não consideram a educação infantil – creche e pré-escola.

Dessa forma, em outubro de 2012, este Grupo apresentou a proposta intitulada Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação, que será detalhada em momento posterior.

Aqui citamos alguns documentos relacionados às políticas públicas implementadas para a educação infantil, no entanto, outros poderão ser apresentados ou citados nos capítulos que seguem.

O Artigo 227 da Constituição, contido no Capítulo VII – Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso, também expressa o direito à educação nos seguintes termos:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988, p.148).

Segundo Oliveira (2001), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), regulamentado pela Lei nº 8.069/90, foi gerado após regulamentação desse artigo. O ECA tem sido considerado instrumento legal e aborda o direito à educação em seu capítulo IV – Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, em seu artigo 53, nos seguintes termos:

A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – direito de ser respeitado por seus educadores;
- III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV – direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

A partir desses termos, temos o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA/1990) com uma prescrição clara do direito à educação, com base na Constituição Federal,

constituindo-se, assim, de acordo com Oliveira (2001), “uma significativa contribuição ao esforço pela ampliação e efetivação desse direito em nossa sociedade” (2001, p.31).

Vale acrescentar que o ECA (1990) também organiza as ações que preveem proteção judicial dos interesses difusos e coletivos em seu artigo 208, parágrafo único: “As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei” (ECA, 1990, p.70). Alguns pesquisadores (PINO, 1990; CORRÊA, 2002; BAZÍLIO, 2006) consideram o ECA (1990) um marco político na história dos movimentos sociais em defesa da infância brasileira, pelo fato de complementar os dispositivos constitucionais.

Dessa forma, mais uma vez, reafirma-se o prestígio destinado à educação na prescrição legal apontando-se, claramente, mecanismos que a garantam. Conforme aponta Oliveira (2001, p.33), “tais mecanismos são o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, novidade legal em nossa tradição constitucional e a ação civil pública”.

A Constituição Federal, no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos em seu Artigo 5º, LXIX e LXX, detalha o mecanismo de mandado de segurança da seguinte forma:

LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito, líquido e certo, não amparado por *habeas-corpus* ou *habeas-data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: partido político com representação no Congresso Nacional; organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados; (Brasil, 1988, p.11).

Nestes termos, em caso de violação do direito à educação, pelo Poder Público, pode-se recorrer ao mandado de segurança, a fim de efetivar sua garantia.

O mandado de injunção é expresso também no Artigo 5º, LXXI, com a seguinte prescrição: “LXXI – conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (Brasil, 1988, p.11).

O entendimento estabelecido em Lei Nacional para o mecanismo da ação civil pública consta no Artigo 129, III, ao fazer referência às funções institucionais do Ministério Público: “III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988, p.92).

Também o ECA, no Capítulo VII – Da Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos, em seu Art. 208, estabelece que:

Regem-se pelas disposições desta Lei as ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança e ao adolescente, referentes ao não-oferecimento ou oferta irregular:

(...);

III – de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade;

Parágrafo único. As hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei.

O mesmo estatuto, no Art. 210, esclarece que consideram legitimados concorrentemente para as ações cíveis fundadas em interesses coletivos ou difusos: o Ministério Público; a União, os estados, os municípios, o Distrito Federal e os territórios; as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por esta Lei, dispensada da assembléia, se houver prévia autorização estatutária.

§1º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União e dos estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta Lei.

§2º Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado poderá assumir a titularidade ativa.

Sob o aspecto jurídico, essa descrição legal possibilita, de acordo com Oliveira (2001, p. 36), “amplo apoio a ações por qualquer uma dessas instituições, até mesmo, por parte de associações da sociedade civil, para representarem ao Sistema de Justiça visando garantir o direito à educação”. Assim, a criança pode ainda contar com esse apoio legal para o cumprimento do seu direito à educação, caso não o tenha sido disponibilizado espontaneamente.

Podemos afirmar que a Constituição Brasileira de 1988, ao explicitar, pela primeira vez na agenda constitucional, a declaração dos direitos sociais, com destaque para a educação, representou um grande marco para a faixa etária de zero até seis anos, assegurando seus direitos e, entre esses, o direito à Educação Infantil. Tal fato se deu a partir do momento que se reconheceu como primeira etapa da educação básica a educação infantil, que consta na principal lei da educação brasileira, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei Nº 9394, sancionada em 20 de dezembro de 1996, na Seção II, do capítulo II (Da Educação Básica), explicitada nos seguintes termos:

Art. 29 A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30 A educação infantil será oferecida em: I – creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré – escolas para crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 31 Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro de seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

No entanto, conforme aponta Leite Filho (2001), apesar de o ordenamento legal ter avançado no Brasil, em termos de conceitos e reconhecimento de direitos para as crianças, as condições da infância, no Brasil, ainda não são favoráveis, restando muito a se fazer, necessitando de que educadores, pesquisadores, governantes e professores continuem na luta para garantir as conquistas alcançadas legalmente, mas que ainda estão por se tornarem concretas. Cabe aqui uma digressão reflexiva sobre a influência que o ideário neoliberal exerceu sobre a efetivação das elaborações presentes na carta Magna de 1988.

O período final da década de 1970 e início de 1980 foi marcado por constantes mudanças sociais na vida das pessoas, ocasionadas pelo processo de abertura política e de reconfiguração da economia global. Nas palavras de Gentili (1995, p. 230-231),

O neoliberalismo expressa uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica que começa a atravessar a economia do mundo capitalista como produto do esgotamento do regime de acumulação fordista iniciado a partir do fim dos anos 1960 e começo dos 1970. O(s) neoliberalismo(s) expressa(m) a necessidade de restabelecer a hegemonia

burguesa no quadro desta nova configuração do capitalismo em um sentido global.

É importante ressaltar que o ideário neoliberal surgiu logo após a II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, regiões de forte influência do capitalismo, como uma reação teórica e política em oposição ao Estado intervencionista e de Bem-Estar-Social. Com a crise mundial que incidiu nos países capitalistas avançados, ficou ainda mais fortalecido, pois junto a uma recessão profunda dos países capitalistas, ainda havia as baixas taxas de crescimento e as altas taxas de inflação, constituindo um terreno fértil para propagação das ideias neoliberais, cujo pressuposto para essa crise baseava-se no excesso de gastos do Estado com as demandas sociais. Dessa forma, tanto o movimento sindical quanto o operário deveriam ser eliminados (ANDERSON, 2008).

A recomendação para superação dessa crise, apresentada por Anderson, seria então:

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exercício de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas(...). O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos (ANDERSON, 2008, p. 11).

Para Silva (1994, p. 11), o neoliberalismo enfraquece o Estado e erige um monumento à livre iniciativa, como sendo portadora de todas as virtudes que podem conduzir à regeneração e à recuperação da democracia, da economia e da sociedade.

O Brasil e demais países pobres da América Latina foram fortemente influenciados por organismos multilaterais com planos de cooperação técnica e econômica, a exemplo do Banco Mundial, que financiava projetos na área de educação, desde o final da década de 1940. Segundo Fonseca (1998, p. 37),

Em relação ao setor público brasileiro, o Banco atua como agência financiadora de projetos para a área de infra-estrutura econômica desde o final da década de 40, sendo que seus créditos representam pouco mais que 10% da dívida externa do país. A importância central do Banco ampliou-se, a partir dos anos 70, quando passou a constituir uma das mais relevantes fontes de financiamento para o setor social, senão a maior delas. O deslocamento para o lado social foi determinante para que o Banco suplantasse, na qualidade de articulador político entre os países,

o prestígio de outras agências internacionais (como aquelas ligadas à ONU), as quais detiveram grande poder no diálogo mundial até os anos 70. Para a efetivação do novo papel, o Banco atua junto com o FMI na condução dos ajustes estruturais para a reforma dos Estados-membros rumo ao globalismo econômico. Registre-se, ainda, o seu desempenho como articulador da relação econômica entre os países do terceiro mundo, inclusive no que tange à negociação da dívida externa e à abertura comercial exigida no processo de globalização.

Tais organismos internacionais ressaltavam em suas propostas o objetivo central de melhorar a infraestrutura e a qualidade da educação através do aumento do número de matrículas e da diminuição da evasão e repetência. Como condição para que a cooperação fosse estabelecida e o Brasil pudesse realizar seus empréstimos com esses organismos internacionais, era necessário aceitar a imposição de suas condições que reforçavam, em última instância, a propagação das ideias do neoliberalismo em torno do desmonte do Estado e redução do aparato administrativo público.

No caso específico da educação, podemos acompanhar isso claramente a partir do corte crescente de gastos com a formação do professor, o aumento e incentivo do voluntariado, maior número de crianças nas salas, emprego do livro didático impregnado da ideologia neoliberal, da antecipação da alfabetização desde a tenra idade dos 4/5 anos de idade, sucateamento dos equipamentos da rede física, forte presença da privatização na educação pública.

Pautando-nos, também, no que apontou Rosemberg (1992, p.22), em seu artigo que trata da educação pré-escolar no período do governo militar:

A década de 80, vista ao seu final, parece ter configurado um período de transição na prática e no debate relativos à educação da criança pequena. Se as tendências observadas já se prenunciavam em décadas anteriores, seus traçados tornam-se, agora, nítidos permitindo que se detectem alguns embates.

No plano das ações e das ideias, a educação da criança pequena consegue delimitar um campo no âmbito das políticas sociais enfrentando dois embates- o da pertinência funcional (assistência x educação) e o da competência (privada x pública) - que aparecem cristalizados na constituição de 1988 (ROSEMBERG, 1992, p. 22).

É importante destacar que a compreensão por política social, presente neste texto, refere-se às ações que “determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição

das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico” (HÖFLING, 2001, p.31).

Sob esse cenário, em meio às constantes interferências dos organismos internacionais com suas propostas, os direitos das crianças pequenas à educação vêm sendo, muitas vezes, desrespeitado. Nas palavras de Rosemberg (2008, p. 66):

Ora, no campo da Educação Infantil, o Banco Mundial entra no Brasil com uma nova concepção: a de “desenvolvimento infantil”, que, a meu ver, não significa apenas alteração na terminologia. Significa, sim, alteração de concepção, pois programas para o desenvolvimento infantil podem ser implantados pelas mães, por visitadoras domiciliares, no contexto da casa, da rua, da brinquedoteca sob a responsabilidade de qualquer instância administrativa. E mais: no bojo de programas “focalizados” para o combate à pobreza corre-se o risco (já conhecido) de que eles não sejam complementares, mas substitutos dos programas setoriais universais.

Assim, a partir de 1990, a concepção de política social de caráter universalista passou a ser substituída por um modelo pautado na focalização, visando atingir a clientela considerada “integrante de família vulnerabilizada pela pobreza ou situação de risco pessoal e social”, conforme são apresentados nos discursos governamentais, a exemplo da UNESCO (2012). Daí, o Estado passou a agir, prioritariamente, cortando/reduzindo os gastos sociais através de medidas compensatórias.

Enfim, mobilizações têm sido realizadas ao longo das últimas décadas por diferentes foros governamentais e não governamentais, mas pequeno tem sido o efetivo impacto dos programas utilizados, em termos de eficiência e eficácia, de modo a propiciar a concretização do direito de todas as crianças à educação fora do âmbito familiar.

Sob essa perspectiva e adotando a concepção de educação como um direito de todas as crianças desde o nascimento e dessas enquanto cidadãs de pouca idade e sujeito de direitos, cabendo ao Estado o dever de garantir a educação de 0 a 6 anos em instituições públicas, gratuitas e de qualidade, ressaltaremos aqui alguns dos marcos legais da política nacional que impulsionaram o processo de junção das creches e pré-escolas ao âmbito educacional, a partir da Constituição de 1988.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 especifica, em seu texto, o direito à educação e o significado da educação infantil, particularizado em seu Artigo 208, abaixo redigido, em sua versão original. Atualmente, com base na alteração propiciada pela

promulgação da Emenda Constitucional nº 53 (EC 53), que alterou a idade para educação infantil para zero a cinco anos, compatibilizando as disposições das leis nº 11.114/2005 e 11.274/2006 com os mandamentos da Carta Magna há uma nova redação a alguns artigos da Constituição.

No entanto, ressaltamos que nesse trabalho manteremos a faixa etária de zero a seis anos, conforme consta na Carta Magna de 1988, em virtude de que o município optou por manter, na medida do possível, as crianças de seis anos em Unidades de Educação Infantil, entendendo que ainda falta ao município adequar os espaços das unidades do Ensino Fundamental e investimento em formação continuada de seus professores nas questões ligadas à especificidade das crianças de seis anos.

Entre os artigos que sofreram alteração, em virtude da Emenda Constitucional Nº 53(2006), está o Artigo 7º, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;

O artigo 208, já mencionado, apresenta-se sob a seguinte explanação:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade.

Essa redação do artigo 208 expressa a ampliação do direito da criança de 0 a 5 anos à educação em creches e pré-escolas, confirmando que essa etapa da educação, enquanto direito, já estava assegurada na Constituição Federal de 1988. De acordo com Oliveira (2001, p. 27), a incorporação da educação infantil ao sistema regular exigiu “regulamentação e normatização no âmbito da legislação educacional complementar”.

Com isso, ao ser regulamentada, a educação infantil foi reconhecida como direito da criança pequena e dever do Estado, deixando de ser uma prática livre. Tal reconhecimento se deu graças às mudanças ocorridas, ao longo dos tempos, na concepção de infância. No entanto, Bobbio (1992) esclarece que, embora esse direito social tenha surgido com grande extensão e boa justificativa, o problema está em garantir à criança a efetiva cobertura, pois daí, sim, é que irá se formalizar o que consta nas legislações ou nas Constituições. Este esclarecimento do autor nos permite um entendimento bem propício, considerando-se que

até então não passava de um direito abstrato, já que não havia financiamento para garantia dessa cobertura às crianças pequenas.

De acordo com Rego (2006, p. 184), “a abstração é fonte fundamental de sua força”, porque possibilita que os conteúdos de determinados princípios gerais possam ser redefinidos inesperadamente; assim, “a questão dos direitos será sempre uma construção imperfeita e inacabada”. Nesse sentido, Cury (1998) ressalta que, para garantir tal cobertura de um direito social específico, neste caso, o direito da criança pequena à educação infantil, é necessário financiamento, uma vez que os direitos sociais são onerosos. E pelo que temos acompanhado e visto concretamente nas práticas, requer financiamento justo e digno, a fim de atender à qualidade da educação a ser ofertada.

Nesses termos, à medida que esse direito à educação é traduzido em diretrizes e normas, em âmbito da educação máxima do país, temos aí representado o marco histórico regulador e orientador da política pública para a educação infantil brasileira. Este direito está apresentado na Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional (LDB/1996), que tem como referência o texto da Constituição Federal de 1988 e do ECA (1990), para elucidar a Declaração do direito à educação, em seu Art. 2º, no Título II – Dos Princípios e Fins da Educação Nacional, assim descrito:

Art. 2º - A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

A Lei Nº 9.394/96 estabelece ainda nesse mesmo Título, no Art. 3º, os princípios, nos quais a educação será ministrada:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- IV – respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- V – coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- VI – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII – valorização do profissional da educação escolar;
- VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
- IX – garantia de padrão de qualidade;
- X – valorização da experiência extra-escolar;
- XI – vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

No Título III – Do direito à educação e do dever de educar, a *LDB 9.394/96* retoma os direitos garantidos pela Constituição Federal, e em seu artigo 4º, no inciso IV, traz a seguinte determinação:

Artigo 4º - O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...) IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade.

Neste artigo 4º da LDB, no trato da educação infantil, observamos o detalhamento e a ampliação do termo desse inciso IV ao acrescentar que o atendimento será “gratuito” e que o dever do Estado, conforme aparece no artigo, é com a educação “pública” reproduzindo o artigo 208 apresentado na Constituição Federal, e tornando “o texto legal mais claro e direto”, conforme explicita Oliveira (2001). Essa lei apresenta ainda “a criança como sujeito de direitos”, e não mais como objeto de tutela, como era nas leis anteriores a esta. A LDB, pela primeira vez na história das legislações brasileiras, proclamou a educação infantil como direito das crianças de zero a seis anos e dever do Estado (CERISARA, 2002).

O Título IV – Da Organização da Educação Nacional- estabelece, em seu Artigo 8º, o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, na organização dos seus sistemas de ensino. De acordo com Angotti (2006, p.17), “a organização e a estrutura de uma sociedade fundamentam-se em estatuto de nacionalidade, regido em seu ideário por regras constituídas sob a forma de leis”.

Há, em consequência, uma necessidade de detalhamento legal, quando a lei estabelece, por exemplo, que não se deve somente responsabilizar o município pela oferta da educação infantil, mas também apontar e estabelecer metas e recursos para que essa etapa da educação, de fato, se concretize, via regime de colaboração, contando com o apoio financeiro e técnico das outras esferas. Afirma-se aqui a principal responsabilidade do município com a educação infantil e estipula-se apoio financeiro e técnico das esferas federal e estadual. Sob essa dimensão, o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus artigos 53, 54 e 71, corrobora, além da questão do dever do Estado para com o direito da educação infantil, o regime de colaboração, com prioridade para os Municípios (BRASIL, 1990).

O Artigo 9º explicita a incumbência da União, no que diz respeito a:

- I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios;
 - II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;
 - III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;
 - IV – estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, (...);
 - V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;
- (...) (BRASIL, 1996).

Firma-se, também, a responsabilidade da União na elaboração de um Plano Nacional de Educação, com a colaboração dos entes federados e estabelecimento de competências e diretrizes para a educação infantil, tomando-se como base esse estudo particular. Esse Plano foi formalizado pela Lei Nº 10.172/01, no entanto, como aponta Cury (2008, p. 301), “esvaziada de seu suporte financeiro, ficou apenas em metas de ‘boa vontade’ conquanto expressivas do quanto se poderia fazer nos dez anos de sua validade”.

Vale lembrar, no entanto, que a preocupação com a formulação de uma política para educação infantil já existia antes da LDB, pois, desde 1994, o Ministério da Educação (MEC) vinha realizando uma série de encontros e seminários, cujo objetivo era discutir com os gestores municipais e estaduais de educação questões sobre a definição dessa política. Assim, o MEC manteve-se à frente na elaboração do documento de Política Nacional de Educação Infantil, que definiu como principais objetivos para essa área, a expansão da oferta de vagas, o fortalecimento, nas instâncias competentes, da concepção de educação e cuidado como aspectos indissociáveis das ações dirigidas às crianças e a promoção da melhoria da qualidade do atendimento em instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006, p.10).

Como prolongamento desses objetivos, foi publicado o documento Por Uma Política de Formação do Profissional de Educação Infantil (BRASIL, 1994). Nesse documento, especificava-se a necessidade e a importância de formação do profissional qualificado e um nível mínimo de escolaridade para atuação em creches e pré-escolas como condição para a melhoria da qualidade da educação. Segundo Oliveira (2011), sobre a questão da formação

inicial, “é razoável aceitarmos a ideia de que o modelo vigente de formação é insuficiente” (2011, p. 08).

Retomando, a LDB (1996), em seu Artigo 11, apresenta a definição das responsabilidades dos Municípios de:

- I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
 - II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
 - III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
 - IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
 - V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- Parágrafo único – Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Especialmente no Capítulo II – Da Educação Básica, a LDB/1996 traz a Educação Infantil em tratamento de destaque na Seção II, em seus três artigos, os quais se apresentam nos seguintes termos:

- Art. 29 – A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.
- Art. 30 – A educação infantil será oferecida em:
- I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;
 - II – pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos de idade.
- Art. 31 – Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Com a sanção da Lei 11.114/2005 e da Lei 11.274/2006, do ensino fundamental de nove anos, a idade escolar para pré-escola passou a ser dos quatro aos cinco anos de idade, e não mais dos quatro aos seis anos. A modificação implicou numa inconstitucionalidade da Lei, que necessitou ser revista e alterada, no texto da Constituição. Essa alteração foi possível de ser realizada, a partir da Emenda Nº 53/2006, modificando os dispositivos que indicavam a faixa etária das crianças para a educação infantil. A nova redação determina que esta etapa da educação básica seja oferecida até os cinco anos de idade. Nesses termos, o artigo 208 da CF traz para educação infantil o dever do Estado com a Educação, mediante

a garantia de: “VI – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade”.

Com base no exposto e em estudos realizados por Demo (1997), Oliveira (2001), Angotti (2006), Saviani (1997; 2007), observamos que a LDB 9.394/1996 em vigor apresenta avanços em determinadas questões e retrocessos em outras. Neste estudo, em especial, pela temática da política para educação infantil, reconhecemos que essa etapa teve importantes benefícios, a contar pela ampliação dos direitos das crianças pequenas à educação básica e reconhecimento destas como cidadãs, compondo a primeira etapa dessa educação e com igualdade de condições de acesso e permanência na instituição, pressupondo, dessa forma, o alargamento do direito pleno à educação, já que não ficou restrita ao acesso.

Outro destaque importante seria para os artigos que tratam da adoção de mecanismos jurídicos, que, se aplicados conforme trata a Lei, permitem a proteção do direito à educação, o que representa mais um avanço no que diz respeito ao direito público subjetivo. Para Bobbio (1992, p. 61),

[...] quando nascem os chamados direitos públicos subjetivos, que caracterizam o Estado de Direitos, o indivíduo tem em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. É com o nascimento do Estado de Direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. O Estado de Direitos é o Estado dos cidadãos.

A explicitação da garantia do padrão de qualidade também representa a ampliação do direito à educação, apresentando-a em outro patamar, qual seja, a de direito à educação de qualidade. Para isso, o documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (volumes 1 e 2) pretende corresponder aos anseios da área, da mesma forma que cumpre com os termos legais do Plano Nacional de Educação (2001-2010), o qual exige a colaboração da União para atingir o seguinte objetivo: “Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de Educação Infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade” (BRASIL, 2001, Cap. II, item 19 do Tópico Objetivos e Metas da Educação Infantil).

Percebem-se o movimento forte e crescente em que se inseriu a política educacional em prol da descentralização que já vinha acontecendo no Brasil desde antes do reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Segundo Oliveira (1999, p. 12),

Diante da “internacionalização do mercado”, da crise econômica, da “década perdida”, da influência das propostas neoliberais, do refluxo dos regimes autoritários, da volta à democracia com governos eleitos pelo povo e da busca de maior participação, a questão da descentralização do estado entrou na ordem do dia.

Observam-se aí na citação de Oliveira (1999) vários fatores que concorreram para a expansão da influência de instituições multilaterais (Banco Mundial, UNICEF, UNESCO), impregnadas por fundamentos neoliberais, nas políticas governamentais por eles dirigidas, e que atingiu todas as esferas da sociedade brasileira.

Os debates sobre descentralização não são novos na educação brasileira. Sucupira (1996) coloca que os primeiros debates em torno da descentralização do ensino surgiram com a discussão, em 1834, do Ato Adicional, que designava às Províncias a responsabilidade com o ensino primário e secundário, e ao governo central a obrigação para com as universidades e o ensino secundário.

Estudos desenvolvidos por Sucupira (1996), Oliveira (1999), Hevia (1991) apontam que essa questão da descentralização do ensino não é mesmo recente. Esteve presente em vários outros momentos, dentre eles, no período Imperial, na Primeira República, no Manifesto dos Pioneiros, durante a tramitação da primeira Lei de Diretrizes e Bases de 1961 e no decorrer dos anos 80. Este estudo não se detém explicitando detalhadamente cada um deles, mas é interessante reafirmar que a distribuição das competências entre os entes federados vêm na esteira das formulações legais.

A publicação da LDB em 1996, que reconheceu a educação infantil como a primeira etapa da Educação Básica, é fruto da constituição de 1988. Nesta Constituição se manteve a obrigatoriedade do ensino de 1º grau, que passou a se chamar fundamental e se estabeleceu como dever do Estado o oferecimento desta. Nas anteriores, não havia diretrizes nacionais para a educação pré-escolar, apenas havia referência a ela, em forma de dispositivo da Lei Nº 5692/1971, que tratou da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, juntamente com o

capítulo do ensino de 1º grau (art. 19, § 2º), determinando que os sistemas de ensino velassem para que as crianças de idade inferior a sete anos recebessem conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.

Priorizamos, como afirmado, os acontecimentos a partir de 1988, com a Constituição Federal que normatizou a etapa da Educação Infantil, enquanto primeira etapa da Educação Básica e destinou aos municípios essa responsabilidade com apoio financeiro e técnico de esferas federal e estadual.

Oliveira (1999, p. 17) descreve que:

A modalidade municipalizadora, no caso brasileiro, compreende três possibilidades: o Município se encarrega de todo o ensino, em um ou mais níveis, no âmbito de sua jurisdição; o Município se encarrega de parte das matrículas, convivendo no mesmo território com a rede estadual; o Município se encarrega de determinados programas (merenda escolar, transporte de alunos, construções escolares, funcionários postos à disposição das escolas estaduais, por exemplo), os quais são desenvolvidos junto à rede estadual. Essas possibilidades podem se dar por intermédio de convênios, os quais se tornaram bastante comuns a partir da década de 80, ou, no caso das redes próprias, por iniciativa do Município, conforme a legislação atualmente em vigor.

Temos visto em muitos municípios um maior crescimento de matrículas na educação infantil para a etapa pré-escolar, das crianças de 4 e 5 anos, em detrimento da etapa da creche, 0 a 3 anos. Isso pode estar acontecendo, a fim de atender a determinação claramente apontada e enfatizada pela Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009, que dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do “ensino” de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica.

Essas primeiras normatizações na Constituição de 1988, para a organização da Educação Infantil abriram novos contornos para que se definisse claramente o papel do Estado no que tange à política pública educacional para a criança pequena. A promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9.394/1996, finalmente definiu a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e estabeleceu-se o atendimento de crianças de zero a três anos em creches e de quatro a seis anos em pré-escolas.

Com essa definição, a lei reconheceu essa etapa da formação humana, reforçando a ideia de educação como processo contínuo. Além disso, ampliou as obrigações do Estado

para com a infância e propiciou a demanda pelo estabelecimento de políticas públicas integradas que contenham metas a serem desenvolvidas a curto, médio e longo prazos.

No entanto, a mesma lei 9394/1996, paralelo a tal reconhecimento, deixa explícita a possibilidade de que os sistemas municipais recenseiem as crianças desde os seis anos no ensino fundamental (Art. 87, §2º, das disposições transitórias), abrindo o precedente para oficialização, em curto prazo, de uma possível escolarização precoce das crianças no primeiro ano do ensino fundamental.

Como se isso não fosse o suficiente, demarca, em 2009, a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que tornou obrigatória a educação desde a faixa etária dos quatro até os dezessete anos, sob a inspiração e herança de um projeto de escolarização para uma “criança moderna”, conforme aponta Marchi (2007), em sua pesquisa de doutorado, referindo-se a uma “concepção modelar de criança cuja construção se insere na demanda político-institucional não somente do projeto de escolarização da infância iniciado na modernidade, mas no projeto mais amplo de construção das nações modernas no Ocidente” (MARCHI, 2007, p.21).

À medida que torna obrigatória uma parte da educação, a partir dos quatro anos de idade, poderá impulsionar a retomada do processo de cisão na educação infantil, ou seja, a pré-escola poderá passar a ter atenção prioritária por parte dos gestores públicos, abandonando, mais uma vez, a outra parte da educação infantil, a creche, e ainda (des) responsabilizando os gestores por essa etapa da vida infantil. De acordo com Campos (2011, p. 12),

Do ponto de vista das práticas educativas, a creche continua a ser uma “estranha no ninho”. Os cursos de formação inicial de professores quase não a contemplam em sua programação de disciplinas e estágios, as secretarias de educação não adquiriram ainda um conhecimento mais especializado sobre a faixa etária que inclui bebês e crianças muito pequenas, os prédios e o mobiliário são planejados segundo o modelo escolar tradicional e os materiais pedagógicos não são apropriados para o contexto da creche.

Retomando ao PNE 2001-2010, instituído pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, observamos que ele propôs medidas para implementar as diretrizes e os referenciais curriculares a partir de uma perspectiva de qualidade, a qual não foi atingida. Apresentou como recomendação uma educação de qualidade prioritariamente para as crianças das

famílias de menor renda, mas sujeitas à exclusão ou vítimas dela. Previa, até o fim de 2010, a garantia de que 50% das crianças de 0 a 3 anos estivessem matriculadas na creche. No entanto, os dados estatísticos de matrículas de crianças na etapa da creche, em nível nacional, não atingiu essa porcentagem.

Há casos de municípios em que essa etapa da creche não teve cobertura ou foi reduzida. A pesquisa desenvolvida por Fabiana Canavieira (2010) com foco na política de educação infantil em São Luís – MA deparou-se com uma problemática parecida com a descrita anteriormente sobre o desaparecimento ou redução do acesso das crianças à creche. A autora comenta que,

(...) a capital maranhense encontra-se longe do que as últimas legislações regulam para esse nível educacional. Em São Luís, até 2006, nenhuma escola pública municipal recebia crianças menores de quatro anos de idade. Até em 2008, apenas duas instituições recebiam crianças de dois anos, e, essas últimas, devido à transferência da esfera estadual para a municipal (CANAVIEIRA, 2010, p. 7).

Com base no observado, nas unidades do município, pois não havia clareza nos dados estatísticos sobre a faixa etária da creche, verificou-se no sistema municipal onde se desenvolveu a pesquisa que não existiam vagas para crianças menores de três anos e o que há registrado é que são crianças na faixa etária da creche (zero a três anos), sem especificação de que idades poderiam ter sido atendidas nessa cobertura.

Ao tomar essa problemática, a partir destes exemplos, temos a impressão de que as instâncias públicas têm ignorado os preceitos legais contidos na Constituição Federal de que todas as crianças têm o direito à educação em estabelecimentos coletivos, adequadamente equipados e estruturados para esse fim, desde o nascimento. Se junta ainda a essa situação a questão da insuficiência de recursos para investimento na qualificação da profissional que educa e cuida destas crianças e adequação dos espaços frequentados por elas. A questão da qualidade na educação infantil dificilmente poderá ser colocada em prática diante da forma com que vem sendo operacionalizada pelo Poder Público.

Surge, dessa forma, outro problema que poderia ser objeto de uma futura pesquisa: Com quem e onde estariam os bebês com menos de três anos que não se encontram nas unidades educativas de Ilhéus?

É possível aqui a proposição de um trabalho futuro que verifique, no próprio município, que recursos são utilizados pelas famílias de baixa renda para garantir o cuidado aos bebês, enquanto os pais se encontram no trabalho. Já que os dados aqui apresentados vêm demonstrar a inexistência do oferecimento de vagas para as crianças na faixa etária de zero a dois anos.

A seguir apresentaremos, no próximo capítulo, um panorama geral da trajetória da política educacional para a educação infantil decorrente de lutas, movimentos sociais, principalmente mulheres/mães trabalhadoras, políticas descontínuas, contradições e avanços.

CAPÍTULO II

2 A POLÍTICA EDUCACIONAL: CONDICIONANTES HISTÓRICOS, POLÍTICOS E PEDAGÓGICOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL – entre lutas e políticas descontínuas

Como pauta no contexto apresentado, percorremos alguns pontos da política nacional de educação infantil, na sociedade contemporânea, que evidenciam os diversos problemas que vem enfrentando em sua trajetória de primeira etapa da educação básica brasileira, entre contínuas lutas e descontínuas políticas.

Segundo a periodização utilizada por Rosemberg (2003), a educação infantil pode ser dividida em três grandes períodos. O primeiro período, destinado à implantação de um modelo de educação infantil de massa, corresponde ao final dos anos 1970 e final dos anos 1980 (ROSEMBERG, 2003). O segundo período, iniciado com a abertura política do pós ditadura militar, envolvendo ações de movimentos sociais que se mobilizaram a favor da Constituinte (ROSEMBERG, 2003). E o terceiro período, em 1996, marcado pela aprovação e implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (ROSEMBERG, 2003). Acrescenta a autora,

Passaram-se, então, oito anos entre a promulgação da Constituição e sua regulamentação pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação; passaram-se 12 anos entre a promulgação da Constituição e a implantação da regulamentação da LDB. Tempo não apenas longo, mas marcado por transformações na concepção hegemônica de Estado e de políticas sociais (ROSEMBERG, 2003, p.35).

Tais transformações foram fortemente influenciadas por organizações multilaterais, principalmente o Banco Mundial, devido a sua “importância estratégica na reestruturação econômica dos países em desenvolvimento por meio dos programas de ajuste estrutural” (SOARES, 2009, p. 20), e, segundo o autor, esses programas têm como objetivo:

Assegurar o pagamento da dívida e transformar a estrutura econômica dos países de forma a fazer desaparecer características julgadas indesejáveis e inconvenientes ao novo padrão de desenvolvimento (neoliberal): protecionismo, excesso de regulação, intervencionismo, elevado grau de introversão, entre outras. A ideia central que passou a vigorar é que a maior parte das dificuldades desses países se encontra neles próprios, sobretudo na rigidez de suas economias. Consequentemente, reformas profundas em suas instituições e políticas passaram a ser consideradas mais importantes do que o alívio da dívida (SOARES, 2009, p. 23).

Especificamente, no que diz respeito à política de educação infantil, a década de 1990 foi fortemente influenciada por essas organizações multilaterais que “elaboram e divulgam modelos de política educacional, redefinindo prioridades e estratégias à luz dos conceitos de rede de proteção social e de focalização de políticas sociais para populações pobres” (ROSEMBERG, 2003, p. 36).

Para ilustrar o que Rosemberg apontou sobre a influência dessas organizações, o relatório Situação Mundial da Infância 1997, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), cuja temática centrou-se na questão do trabalho infantil, enfatizou que as medidas de intervenção devem reforçar as estruturas básicas da sociedade, como a necessidade de serviços básicos, de estratégias de desenvolvimento social, medidas para a geração de renda, e de proteção legal para a criança, sua família e sua comunidade. Ressaltou, ainda, que o meio mais eficaz para proteção da criança seria via educação, através de sua ampliação e aprimoramento (UNICEF, 1997).

Ainda com base no que descreve o Relatório final do estudo brasileiro encomendado pela UNESCO, em parceria com o MEC e a Fundação ORSA, elaborado por Nunes, Corsino e Didonet,

A entrada de organismos internacionais, se, de uma parte, pressionou o governo a voltar-se para a atenção às crianças pequenas, de outra, introduziu, reforçou e induziu a adoção de modelos de baixo custo e ampla cobertura, com mão de obra voluntária ou mal remunerada e pouca qualificação. Sob o argumento de que era preciso agir rapidamente, dada a gravidade dos problemas e a urgência na sua solução, num contexto de poucos recursos, as recomendações e as atuações de organismos internacionais não provocaram o comprometimento efetivo do poder público com o atendimento educacional de qualidade para quem mais precisava da ação governamental (BRASIL, 2011, p. 22).

Podemos, assim, notar de que forma esses organismos internacionais têm interferido na política educacional em nosso País, ou seja, pelo caráter estratégico

desempenhado no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento, através das políticas de ajuste estrutural, comentado anteriormente por Soares (2009).

Segundo Torres (2009, p. 126),

O Banco Mundial não apresenta ideias isoladas, mas uma proposta articulada – uma ideologia e um pacote de medidas – para melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares, particularmente do ensino de primeiro grau, nos países em desenvolvimento. Embora se reconheça que cada país e cada situação concreta requerem especificidade, trata-se de fato de um “pacote” de reforma proposto aos países em desenvolvimento que abrange um amplo conjunto de aspectos vinculados à educação, das macropolíticas até a sala de aula.

Até o presente momento, nosso estudo tem buscado mostrar que, apesar da contribuição das pesquisas ao longo dos anos e do avanço significativo da legislação brasileira com a garantia do direito da criança à educação de qualidade desde o nascimento, o que temos presenciado, de fato, evidencia também tensões, limitações e até retrocessos, influenciados por um campo de muitas batalhas, envolvendo diferentes atores sociais (crianças, pais/mães, professoras e professores, pesquisadoras e pesquisadores), em prol da garantia do direito da criança a uma educação de qualidade, desde o nascimento, e mostra um amplo lastro de desafios ainda a serem enfrentados, no cotidiano da educação infantil, nos municípios.

É importante registrar a participação da sociedade civil organizada na luta pela inserção da criança pequena de 0 até 6 anos na Constituinte, que englobou não somente o reconhecimento da educação infantil, enquanto direito da mãe trabalhadora, mas como um direito da criança e de opção da mãe/pai/responsável pela criança de decidir por uma educação não limitada apenas ao âmbito familiar. Barreto (1995) destaca que o final da década de 1980 foi marcado por grande participação da sociedade civil e de organismos governamentais nos debates e na afirmação dos direitos das crianças, em especial, do direito à educação.

Buscando entender esse “vai-e-vem” das políticas públicas e aprofundar o percurso de construção de uma política para a educação infantil, neste capítulo, apresentaremos, também, um breve retrospecto da trajetória da política pública para a educação infantil no Brasil.

O contexto de busca pela construção de uma política para a Educação Infantil no Brasil delinea-se num período marcado pelas reformas político-econômicas engendradas

no processo de transição democrática, apesar de essa preocupação já estar presente no pós guerra, com o movimento feminista (FARIA, 2006; NASCIMENTO, 2011) e a saída da mulher para o mercado de trabalho. O período tornou-se conhecido como a Nova República, final da década de 1970 e início dos anos 1980, e gerou reivindicações de participação social refletidas pelos movimentos sociais organizados, passando de uma educação de práticas livres a um direito das crianças com reconhecimento legal no Brasil desde a Constituição Federal de 1988.

Anteriormente, destacamos o período da “Revolução de 1930” com a ascensão do presidente Getúlio Vargas, que, segundo Guiraldelli Jr. (1994, p. 41), “foi hábil em conquistar os vários setores sociais e, principalmente, em controlar os trabalhadores através de uma política que se esmerou em utilizar ora a alternância, ora a concomitância das táticas de cooptação e repressão”. Nesse regime, Vargas favoreceu espaço para a idealização da educação pública como proposta de remodelação do País, na perspectiva de uma sociedade moderna e democrática.

De acordo com Marcos de Freitas (2005, p. 166), “a Revolução de 1930 adquiriu um significado especial, pois ela sinalizava um momento no qual a ação do Estado organizaria finalmente o que até então não havia sido organizado”.

Em suas próprias palavras:

A “revolução de 1930”, de fato, tem consequências de profundo impacto no processo de consolidação do Estado como interlocutor principal da sociedade para o encaminhamento das questões relacionadas à educação escolar. Se um manifesto conseguiu instalar-se na memória intelectual da educação brasileira como marco, como peça síntese ou como divisor de águas, isso foi resultado dos movimentos, públicos e de bastidores, através dos quais a formatação republicana do Estado que se construía estava sendo constantemente colocada em disputa (FREITAS, 2005, p. 167-168).

Como marco importante, em dezembro de 1931, no Rio de Janeiro, Nóbrega da Cunha, por iniciativa da Associação Brasileira de Educação, anuncia, na IV Conferência Nacional de Educação, o *Manifesto dos pioneiros da educação nova*. Segundo Guiraldelli Jr.(1994, p.42), essa Conferência funcionou como “um divisor de águas entre católicos e liberais”.

Seu lançamento se deu em 1932, pelos liberais que “vieram a público” com a intenção de “influenciar as diretrizes governamentais” (GUIRALDELLI JR., 1994, p.42). O

Manifesto, redigido por Fernando de Azevedo, foi apresentado como “um longo documento dedicado ao governo e à nação” (Idem) e assinado por um grupo de intelectuais, formado por 23 homens e 3 mulheres, entre os quais destacam-se como principais representantes: Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e Florestan Fernandes. Nesse Manifesto, defendia-se a universalização da escola pública, laica, gratuita e de obrigação do Estado, desde os jardins de infância à Universidade, através de uma proposta de reforma integral da organização e dos métodos de toda a educação nacional e baseada em princípios pedagógicos das teorias de John Dewey, William Kilpatrick e outros, pautando-se em pilares do escolanovismo. Saviani (2008, p. 178) aponta que,

Pela leitura global do “Manifesto”, pode-se perceber que a idéia de plano de educação se aproxima, aí, da idéia de sistema educacional, isto é, a organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou, mais especificamente, num país. Trata-se, no caso em questão, do conceito de plano entendido como instrumento de introdução da racionalidade científica no campo da educação [...].

De acordo com Moura (2006, p. 03), o movimento de Escola Nova ou escolanovismo, como é mais conhecido, concebia “uma nova forma de compreender as necessidades da infância e questionava o modo como a escola tradicional trabalhava com a criança”. A Escola Nova visava a mudança de visão dos (as) educadores (as) e, por sua vez, “das práticas pedagógicas” e tinha como centro do processo educativo o(a) educando(a) (Idem).

Nesse sentido, é importante ressaltar a saudosa e rica experiência com os Parques Infantis criados por Mário de Andrade, em 1935, em São Paulo. Os parques infantis tinham como foco central do processo educativo a criança. A tese de doutorado em educação, defendida na Universidade de São Paulo em 1994, de autoria de Ana Lúcia Goulart de Faria, intitulada “O direito à infância: Mario de Andrade e os parques infantis para a criança de família operária na cidade de São Paulo (1935-1938)”, traz um estudo sobre os Parques Infantis, do Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo, sob a administração do poeta Mario de Andrade, com uma proposta educacional, não escolar, para crianças paulistanas de 3 a 12 anos. Ela apresenta uma proposta pioneira, na época, ao garantir, às crianças pré-escolares de 3 a 6 anos, de família operária, bem como às de 7 a 12 anos que frequentavam os parques em horário alternado ao da escola primária, o direito à

brincadeira e à criação da cultura infantil (FARIA, 1995). É lastimável que uma experiência desta natureza tenha sido pouco difundida e aproveitada na propagação de uma proposta para as crianças, em que estas fossem respeitadas enquanto crianças, em substituição às pré-escolas. Quem sabe assim, muitas pudessem escapar da escolarização precoce.

Segundo Campos (2006, p. 2),

Na cidade de São Paulo, na década de 1930 o então secretário de Cultura, Mário de Andrade, criou os Parques Infantis, localizados nos bairros operários, que atendiam crianças em período integral, com uma proposta educacional, cultural e ambiental bastante inovadora. Essas instituições foram o embrião das atuais EMEIS – Escolas Municipais de Educação Infantil, a maioria delas funcionando em três turnos diários, que atendem hoje cerca de 270 mil crianças de 4 a 6 anos.

Em meio aos intelectuais que assinaram o “Manifesto”, estava o baiano Anísio Teixeira (1900 – 1971), considerado figura central na educação brasileira, no século XX, por sua marcante e expressiva atuação em favor da escola pública, cujo pensamento ainda vigora em muitos discursos e iniciativas na área educativa.

No que tange à Bahia e como um exemplo de reforma educacional de sucesso, implantada em meados do século XIX, é que trazemos a esse debate a filosofia educacional do Inspetor do Ensino na Bahia, Anísio Teixeira. Neste período, predominava uma dualidade de sistemas: “o sistema chamado ‘educação popular’, constituído de escolas primárias e profissionais e de grau elementar e médio, e o destinado à formação de elites, composto de escolas secundárias (liceus e colégios) e de escolas superiores universitárias” (GERIBELLO, 1977, p.42). Anísio era contra a visão dual da escola; ele foi o maior escolanovista brasileiro. Para Anísio, “tornar o ensino primário único e natural limiar do ensino secundário é unifica-los, o que, de certo modo, fere a essência de um e de outro. Ou se irá primarizar o Lyceu ou secundarizar o ensino primário. Nenhuma das duas cousas é acertada” (TEIXEIRA, 1924, s/n), ou seja, ele entendia essa separação como “sendo um divisor de classe social” (GERIBELLO, 1977, p.43).

Segundo a pesquisadora Célia Cordeiro (2001, p. 242), a escola pública, aos olhos de Anísio Teixeira, era como “uma máquina para a produção da democracia almejada, considerando-a como o mais significativo instrumento de justiça social e de correção das desigualdades provenientes da posição e da riqueza”. Dessa forma, ele entendia que seria

investindo na universalização da educação pública e gratuita que se alcançaria o desenvolvimento social e pessoal.

Nas palavras da autora:

Para Anísio, a escola eficaz seria de tempo integral, tanto para os alunos, quanto para os professores. Quando se referia à universalização da educação básica para todos, assegurando em inúmeras situações que a educação não era privilégio de poucos, considerava a escolarização tradicional, à qual se contrapunha a proposta do Centro Popular, como apenas uma oportunidade de especialização, já que a educação era realizada no âmbito da classe e da sociedade, cabendo à escola apenas os ofícios intelectuais e sociais [...].

Anísio pretendia a universalização de uma nova escola, aquela proposta no Centro Popular, comum para todos, a chamada “escola única”, onde as crianças de todas as posições sociais iriam “formar a inteligência, a vontade, o caráter, os hábitos de pensar, de agir e de conviver socialmente” (CORDEIRO, 2001, p. 242).

Como se vê nos escritos sobre Anísio Teixeira, era central sua preocupação com a questão da universalização da educação pública, laica e gratuita. Em razão disso, trouxe importantes contribuições com a proposta da década de 1950, de um modelo de escola para a universalização da educação integral do homem comum, a exemplo da Escola - Parque, o Centro Educacional Carneiro Ribeiro, como projeto político de Anísio para a educação escolar brasileira, conforme Figura 1.

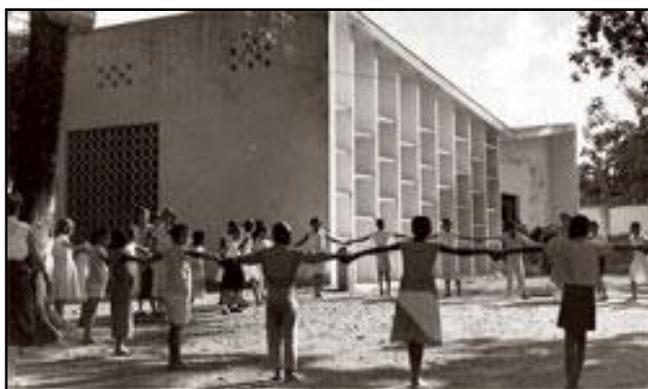


Figura 1 - A Escola Parque de Salvador, em 1950: projeto piloto de ensino integral.
Fonte: www.revistaescola.abril.com.br – acesso em: jun. 2012.

O projeto serviu de inspiração para outros estados como, por exemplo, na organização do sistema educacional do Rio de Janeiro, com o surgimento dos CIEPS (Centros Integrados de Educação Pública), política pública mais marcante do governo Leonel Brizola (1983-1987), em que Darcy Ribeiro acumulava os cargos de vice-governador e secretário da Ciência e Cultura. Também em São Paulo, na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), a Escola Parque serviu de inspiração para um projeto da prefeitura, que construiu os Centros Educacionais Unificados (CEUs), carro chefe da política educacional da prefeitura.

Segundo Cordeiro (2001, p.243),

Este conjunto escolar constituiu-se das Escolas Classes destinadas ao desenvolvimento intelectual e as práticas racionais da Escola Parque, onde a qualificação de educação se faria pela prática das oficinas, das artes, das atividades sócio-educativas, do esporte e do acesso à literatura. Nesta escola, à inspiração da Escola Nova, do ideário proposto por William James e John Dewey, as crianças e os jovens deveriam praticar na comunidade escolar o que fariam na comunidade adulta amanhã. Educar para a vida e para a democracia formando o estudioso, o operário, o artista, o esportista, o cidadão útil, inteligente, responsável e feliz.

Apesar da aparência marcante, o prédio não ostentava grande luxo em sua estrutura física. Trazia nela a experiência de um ensino diferenciado da rede educacional baiana, em seus distintos âmbitos administrativos. Segundo Cordeiro (2001, p. 243),

Os espaços da Escola Parque eram destinados às atividades desportivas e de higiene, do setor de trabalho, incluindo as artes industriais, a tecelagem, a tapeçaria, a encadernação, a cerâmica, a cartonagem, a costura, o bordado, o couro, a lã, a madeira, o metal. Também lugar de destaque foi conferido às artes, música, dança, ao teatro e às artes visuais, a pintura e a escultura.

Nesta retrospectiva histórica, podemos dizer que a grande procura pelo atendimento em creches e pré-escolas ocorreu no final da década de 1970, e foi impulsionada por fatores políticos, sociais e econômicos. Dentre eles, podemos destacar a busca pela independência feminina, a inserção da mulher no mercado de trabalho, exigindo seu afastamento dos afazeres do lar e do cuidado das crianças, bem como as políticas educacionais elaboradas por agências inter-governamentais, como a UNESCO, e a crescente preocupação com a educação das crianças com menos de sete anos, em espaços coletivos e institucionalizados, em virtude do reconhecimento da importância das experiências da infância para as crianças,

apontadas pelas pesquisas científicas, e do direito da criança à educação desde o seu primeiro ano de vida. Conforme apontou Kramer (2006, p. 799),

Nos anos de 1970, as políticas educacionais voltadas à educação de crianças de 0 a 6 anos defendiam a educação compensatória com vistas à compensação de carências culturais, deficiências lingüísticas e defasagens afetivas das crianças provenientes das camadas populares. Influenciados por orientações de agências internacionais e por programas desenvolvidos nos Estados Unidos e na Europa, documentos oficiais do MEC e pareceres do então Conselho Federal de Educação defendiam a ideia de que a pré-escola poderia, por antecipação, salvar a escola dos problemas relativos ao fracasso escolar.

Nesse contexto, surgem os Centros de Recreação, as Unidades Casulo e o atendimento do MOBREAL Fundação Educar - que visavam prestar assistência à criança de até seis anos de idade, prevenindo também a marginalidade.

A acolhida à criança pequena brasileira expandiu-se, assim, desordenadamente, nascendo um padrão de atendimento pobre para pobre. Rosemberg (1997) afirma que os projetos e ações federais responsáveis por esse crescimento adotaram um modelo de baixo custo e empobrecido, para a Educação Infantil.

Como vimos, no Brasil, a educação da primeira infância esteve ausente do cenário da política nacional por muito tempo. Entretanto, no ano de 1974, foi criada pelo Governo Federal, como Coordenadoria do MEC, a Coordenação de Educação Pré-escolar (COEPRE), lançando-se, assim, um olhar para essa etapa da Educação Básica, embasada em princípios da educação compensatória.

Na década de 1980, mais precisamente em 1981, o MEC criou em todo o território nacional o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar. Com esse programa, implantavam-se pré-escolas em qualquer espaço possível (salões paroquiais, associações de moradores, centros comunitários) para cobertura das crianças de baixo poder aquisitivo e com acompanhamento de adultos que sequer precisavam ter formação, podendo receber a colaboração das mães, que se revezavam para ajudar nesse atendimento, voluntariamente. Predominava uma tendência na adoção da postura assistencialista por meio de instituições filantrópicas.

Em 1986, um movimento nacional com mais de 600 instituições públicas e privadas, governamentais e não governamentais, intitulado “*Criança e Constituinte*”, contribuiu para a efetivação da garantia do atendimento a essas crianças. Desse movimento criou-se o

documento “*Constituinte, lute por mim – a criança e o adolescente*”, proposta para a Assembleia Nacional Constituinte. As principais reivindicações relacionadas a saúde, família, seguridade social, proteção especial e educação da criança e do adolescente deveriam ser contempladas na Nova Constituição Federal.

Juntamente com a Constituição Federal de 1988 veio a garantia da criança com menos de sete anos ter direito à educação em creches e pré-escolas, com responsabilidade do Estado no cumprimento desta garantia (art. 208/inciso IV), e ao cuidado e educação sob a responsabilidade de profissionais qualificados para o trabalho educativo com crianças pequenas.

Na agenda internacional, a primeira infância passou a ocupar maior espaço no final dos anos de 1980 e início dos 1990. O ano de 1989 foi marcado pela aprovação da Convenção dos Direitos da Criança pelas Nações Unidas. Essa Convenção reconheceu o direito da criança à educação, embora não tenha deixado claro a responsabilidade direta pela primeira infância. Somente após quinze anos é que seu Comitê de Seguimento registrou a Observação Geral Nº 7, interpretando que o direito à educação das crianças abrange desde o nascimento.

No ano seguinte, em 1990, o documento final da Cúpula de Educação para Todos realizada em Jomtien, na Tailândia, “definiu a educação básica como a prioridade para esta década e a educação de primeiro grau como o ‘carro-chefe’ no alcance da referida educação básica” (TORRES, 2009, p.129). A educação infantil ainda não fazia parte da educação básica. E, numa “visão ampliada” da educação básica, a autora acrescenta que na proposta estabelecida em Jomtien “o desenvolvimento infantil e a educação pré-escolar (0-6 anos) eram vistas como parte e por sua vez alicerces da referida educação básica” (TORRES, 2009, p.175). Essa visão difere da concepção retrocedente adotada pelo Banco Mundial. Segundo Torres (2009, p. 175),

[...] na concepção do BM, desenvolvimento infantil e educação inicial constituem um apêndice e uma prolongação antecipada da escolarização, uma estratégia preventiva ao fracasso escolar (mais do que habilitadora do êxito escolar) e, nessa medida, efetiva em termos de custo (economizando recursos que, de outro modo, seriam investidos em repetência, evasão e fracasso escolar).

A concepção reducionista e frágil do BM veio reforçar sua atuação a favor de interesses capitalistas internacionais, à medida que passou a dirigir a reestruturação econômica de países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, principalmente da América Latina, através de programas de ajustamento estrutural. Nas palavras do autor,

Tanto na sua concepção como na sua implementação, em vez de contribuir para melhorar a qualidade, a equidade e a eficiência do sistema educativo, o pacote do BM está ajudando os países em vias de desenvolvimento a reforçar e a investir na reprodução ampliada – oculta talvez sob nova roupagem e modernas tecnologias – do modelo educativo convencional (TORRES, 2009, p.176).

As considerações acima corroboram para o já afirmado anteriormente, sobre as concepções neoliberais que contemporaneamente vêm orientando as proposições educacionais, em nível global.

Após dez anos, em 2000, reafirmou-se o compromisso de Educação para Todos no Fórum Mundial de Educação de Dakar, no Senegal, e entre as seis metas apontadas, a primeira delas trazia a preocupação com a primeira infância, delegando aos Estados o compromisso com a expansão e melhoria do cuidado e da educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem (DAKAR, 2000).

Após longo período de silenciamento na década de 1980, na esteira de discussões postas internacionalmente, com a Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 208, eis que a educação infantil aparece como um dever do Estado, direito da criança e opção da família, cabendo aos Municípios a responsabilidade legal por essa oferta, em regime de colaboração com Estados e a União.

Esse Regime de colaboração foi definido graças à Emenda Constitucional nº 14/96, pois no texto da Constituição Federal/1988, em seu § único do artigo 23, tal Regime aparece de forma imprecisa, sem explicitação de diretrizes para sua operacionalização.

Definem-se, assim, a base do Estado federativo a partir de uma matriz de cooperação, na repartição de competências. Nesta distribuição de competências, cabe à União prestar assistência técnica e financeira para garantir a equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade, além de formular uma política nacional, propor articulação de ações, criar diretrizes gerais, coletar e difundir informações educacionais e promover o

desenvolvimento de pesquisas. Aos Municípios compete implantar políticas locais; executar programas e ações; autorizar, credenciar e fiscalizar o funcionamento de estabelecimentos de seu sistema de ensino; oferecer formação inicial e continuada, entre outras competências. Os Estados também devem prestar assistência técnica e financeira aos Municípios. A eles compete elaborar e executar políticas e planos educacionais, a partir de diretrizes e planos nacionais de educação, de forma coordenada e integrada com os municípios (LDB/1996).

A década de 1990 foi, assim, marcada como de grande avanço para a educação da criança de zero até seis anos. Em decorrência da modificação na legislação, o MEC, através da Coordenadoria de Educação Infantil (COEDI), organizou, com a colaboração de várias universidades, movimentos sociais, associações de professores e outros segmentos da sociedade, uma proposta formalizada no documento intitulado *Política Nacional de Educação Infantil*, aprovado em 1995. Pretendia-se com a divulgação dessa política no País que os Estados assumissem a educação infantil como primeira etapa da Educação Básica. Esse documento apontou uma proposta de educação infantil que se distanciava do modelo não-formal, de baixo investimento público, marcado por influências de organismos internacionais como a UNICEF e a UNESCO, característico das décadas finais de 1970 e 1980, e apresentado, ao contrário, metas de expansão com cobertura de qualidade.

Após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, originária da Constituição de 1988, é que foi definida a educação infantil, aparecendo como foco de interesses e projetos, motivados por pressões dos movimentos sociais, e de fatores provenientes de intensas transformações no papel assumido pela mulher na sociedade contemporânea, bem como nas configurações familiares abarcadas pelo cuidado, pela proteção e educação de suas crianças. Acrescentam-se ainda as condições de vida de grande parte da população de cidades urbanizadas e industriais, que vêm modificando a maneira e as formas como as crianças vêm “passando” suas infâncias, como outro fator preponderante para a necessidade e importância da educação infantil.

O pesquisador Peter Moss, da Universidade de Londres, a convite da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE), em palestra internacional "A educação na primeira infância como projeto ético e político", realizada em 2011, em São

Paulo, buscou ressaltar a questão da “ética do cuidado”, com base na responsabilidade para com o outro. Moss afirmou que o ‘cuidado’ não é uma função, atividade ou tipo de serviço em separado, mas sim uma ética na educação como um todo.

Sob essa perspectiva, concordamos com o referido pesquisador, uma vez que nós, enquanto pais e mães, cidadãos que vivem em sociedade, temos que assumir nossa responsabilidade pela educação. Somos todos responsáveis pelas crianças. Não se trata de pais comprando o serviço de uma empresa de negócios. Moss exemplifica que em países como a Suíça e a Dinamarca, em que há qualidade assegurada nas creches, “o que se considera uma boa infância inclui cinco ou seis horas das crianças em uma pré-escola”.

Ainda é muito constante o entendimento da educação infantil enquanto fase preparatória ou prontidão para a escola. Para estudiosos como Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 65), essa visão enviesada,

Esta construção está despertando o interesse na primeira infância entre “os líderes políticos e empresariais, que anteriormente se mostravam bastante desinteressados”. Para as pessoas poderosas, a primeira infância está passando a ser vista como o primeiro estágio no processo de produção de uma força de trabalho “estável e qualificada” para o futuro e, como tal, uma base para o sucesso a longo prazo em um mercado global cada vez mais competitivo. Além de reproduzir conhecimento e habilidades, essa base envolve a reprodução dos valores dominantes do capitalismo atual, incluindo individualismo, competitividade, flexibilidade e a importância do trabalho remunerado e do consumo.

No entanto, diversos estudos e pesquisas que apontam benefícios da frequência a boas creches e pré-escolas, tanto para crianças quanto seus familiares (CAMPOS, 2006, 2011; ROSEMBERG, 2010; FULLGRAF, 2012), apontam para outra perspectiva. Por último, afirmamos o reconhecimento e a defesa, em âmbito internacional, de que as crianças desfrutam dos seus direitos, ressaltando, entre esses, o direito à educação infantil, sem discriminação, desde o nascimento, e com qualidade.

Para Mello (2007, p. 85):

A creche e a escola da infância podem e devem ser o melhor lugar para a educação das crianças pequenas – crianças até os 6 anos -, pois aí se pode intencionalmente organizar as condições adequadas de vida e educação para garantir a máxima apropriação das qualidades humanas – que são externas ao sujeito no nascimento e precisam ser apropriadas pelas novas gerações por meio de sua atividade nas situações vividas coletivamente. O conjunto dos estudos desenvolvidos sob a ótica histórico-cultural aponta como condição essencial para essa máxima apropriação das qualidades humanas pelas crianças pequenas o

respeito às suas formas típicas de atividade: o tateio, a atividade com objetos, a comunicação entre as crianças, e entre elas e os adultos, o brincar.

Abramovay e Kramer (1991) apresentam-nos, ainda, um perfil das diferentes ações históricas que marcaram a política pré-escolar no atendimento à criança pequena. Na primeira dessas ações, a “pré-escola caracterizou-se como guardiã da criança pequena”, pois tinha como finalidade, inserida num modelo assistencialista, apenas guardar os órfãos e filhos das trabalhadoras, afastando-os do trabalho infantil. Em seguida, “a pré-escola preparatória”, cuja função era a de compensar as deficiências das crianças das classes populares, preparando-as para alfabetização. Depois, como “pré-escola com objetivos em si mesma”, com o objetivo de promover o desenvolvimento global e harmônico das crianças. Como última proposta, surgiu a “pré-escola com função pedagógica”, que teve como um de seus pressupostos tomar a realidade cotidiana e os conhecimentos da criança como ponto de partida e ampliá-los, garantindo, também, atividades significativas para a sua vida. Essas diferentes políticas de atendimento ao pré-escolar foram se firmando, de acordo com os valores e condutas que quiseram transmitir, ao longo de sua história.

Diante dessa perspectiva, Souza (1991, p. 16) faz a seguinte descrição:

Do ponto de vista da criança, a pré-escola se apresenta como um lugar onde a definição do “ser criança” ganha uma dimensão diferente das experiências de casa. Na família, desde cedo, começa a se delinear seu trabalho, seja doméstico ou não, mas que requer uma responsabilidade adulta. Na pré-escola o compromisso da criança é se desenvolver no ritmo que lhe é próprio, através de atividades lúdicas organizadas com esta finalidade.

Atualmente, a Educação Infantil busca firmar-se no binômio educação/cuidado, que se coloca no lugar do modelo ensino/aprendizagem e procura de forma indissociável contemplar as crianças de zero até seis anos de idade.

O debate na década de 1990, concretizado nas legislações em vigor para a Educação Infantil, pretendeu romper e superar tanto a perspectiva de uma educação assistencial, presente nas creches, quanto a perspectiva de uma educação escolar presente nas pré-escolas. Caminhou para uma proposta menos discriminadora, que pudesse atender às especificidades que o trabalho com crianças de zero até seis anos exige na atual conjuntura social, sem que houvesse uma hierarquização do trabalho a ser realizado, seja pela faixa etária (zero a três anos ou quatro até seis anos), seja pelo tempo de atendimento na

instituição (parcial ou integral), seja pelo nome dado à instituição educativa (creches ou pré-escolas), seja pelo profissional contratado para trabalhar com as crianças (atendentes/pajens ou professoras).

Até então, conforme apontou Craidy (1994), no I Simpósio Nacional de Educação Infantil, em Brasília, realizado pelo MEC, o documento Política Nacional de Educação Infantil, cuja elaboração teve início em outubro de 1993, e sua finalização culminou com a realização do referido Simpósio, em agosto de 1994, é que marcou “uma nova etapa na história da educação da criança pequena no Brasil” (CRAIDY, 1994, p.18), demonstrando a intenção do MEC, através da COEDI, na regulamentação de uma política pública para a educação infantil.

Tais proposições foram defendidas por diferentes autores, dentre eles, Kramer (2001), Cerisara (2002) e Freitas (2002), por acreditarem que a creche não deve ser o início da marginalização e da perpetuação de um relacionamento subalterno da criança advinda de classes trabalhadoras. Assim, também, a pré-escola não deve constituir-se como a antecipação das séries iniciais do ensino fundamental. Além disso, a criança que outrora ocupou a condição de objeto de tutela constitui-se, neste momento, sujeito de direitos, a quem devem ser garantidas todas as especificidades de sua faixa etária para que possa vivenciar e construir a sua cidadania, necessitando então da concretização de uma política pública que reconheça essas especificidades.

Defende-se, também, que a pessoa que irá trabalhar com as crianças pequenas tenha uma formação específica que valorize as crianças e suas culturas, independente da função que venha assumir, seja como professora ou monitora/pajem/auxiliar.

As primeiras normatizações na Constituição de 1988, para a organização da Educação Infantil, abriram novos contornos para que, na mesma direção da Constituição, se definisse claramente o papel do Estado em relação à política pública educacional para a criança pequena. O resultado do debate com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9.394/1996, definiu a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e estabeleceu o atendimento de crianças de zero a três anos em creches e de quatro até seis anos em pré-escolas.

A lei reconheceu essa etapa da formação humana com a ideia de educação como processo contínuo, além disso, ampliou as obrigações do Estado para com a infância demandando o estabelecimento de políticas públicas integradas que contenham metas a serem desenvolvidas a curto, médio e longo prazo.

Segundo apontou Castro (1994, p. 32) em afirmação anterior à lei: “Inúmeros diagnósticos têm identificado a dramática situação da infância no país devido à ausência de uma efetiva política pública de educação infantil”.

Após muitos debates e estudos, temos, então, regulamentado em lei o direito da criança à educação infantil. Conforme afirmam Paschoal e Machado (2009, p. 85): “Dois anos após a aprovação da Constituição Federal de 1988, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90, que, ao regulamentar o art. 227 da Constituição Federal, inseriu as crianças no mundo dos direitos humanos”.

Segundo Cury (2010, p. 12), a Constituição:

[...] para dar conta desse direito, pôs o Estado como sujeito desse dever com a confirmação de recursos vinculados, com a necessidade de valorar a profissão docente e, especialmente, trouxe a figura do direito público subjetivo para o ensino fundamental. Ao lado disso, estabeleceu a obrigatoriedade de um plano nacional e o regime de colaboração no sistema federativo.

Estabelecido o Plano Nacional de Educação (2001), determinou-se que, até 2011, 50% das crianças de até três anos e 80% das de quatro até seis anos estariam matriculadas em instituições de educação infantil. Além disso, pretendiam-se garantir que, até esse mesmo ano, 70% dos professores dessa etapa da educação tivessem formação em nível superior, ações que até o momento ainda não foram efetivadas na maioria dos municípios brasileiros.

Estudos realizados e apresentados no Plano Nacional de Educação (2001), que têm como um de seus objetivos e prioridades a melhoria da qualidade do ensino e a ampliação do número de vagas a serem ofertadas em todas as etapas da educação, universalizando a cobertura, mostraram que o número de matrículas na primeira etapa da Educação Básica foi reduzido na esfera municipal: “Recursos antes aplicados na Educação Infantil foram carreados, por Municípios e Estados, ao ensino fundamental, tendo sido fechadas muitas instituições de Educação Infantil” (BRASIL, 2001, p.13).

Isso pode ser atribuído à implantação, em meados da década de 1990, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério FUNDEF, Lei Nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, que separou o Ensino Fundamental das outras etapas da Educação Básica.

Os resultados da pesquisa realizada por Fernandes e Lourenço (2009) constataram também essa redução de matrículas e de recursos para a educação infantil no município de Campo Grande/MS, “à medida que o Fundef subvinculou 60% dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino para a etapa fundamental, aumentando significativamente a demanda reprimida para a educação infantil” (FERNANDES e LOURENÇO, 2009, p. 59). Essa mesma pesquisa apontou “a expansão da rede privada no atendimento da pré-escola, já que o município e o estado diminuíram suas matrículas” (FERNANDES e LOURENÇO, 2009, p. 68).

O educador Jamil Cury (2010) aponta que a Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, apresentou limitações no Capítulo da Educação, na Constituição de 1988, em dois sentidos:

De um lado, positivamente, ela disciplinou o financiamento, inclusive com a posterior criação dos conselhos de acompanhamento e fiscalização, por lei ordinária. Mas, de outro, ela desconstitucionalizou a obrigatoriedade progressiva do ensino médio e focalizou ainda mais o ensino fundamental, na faixa de 7 a 14 anos, deixando de contemplar outras etapas e faixas etárias (CURY, 2010, p. 13).

Tal fato pode ser constatado quando o próprio PNE (Brasil, 2001) considera que as crianças de seis anos, paulatinamente, ingressarão no Ensino Fundamental, ação atualmente já implementada por muitos municípios, no território nacional, amparada pela Lei Federal 11.114/05 e, posteriormente, pela lei 11.274/06. Essa ação veio como um difícil desafio para as secretarias de educação, gestores e familiares na reorganização do funcionamento da educação e na qualidade desta, diante da questão dos recursos para o financiamento da educação. Afinal, não se pode perder de vista que a creche e a pré-escola têm especificidades próprias e que não podem ser desconsideradas na formação das professoras (superior e continuada), na organização dos espaços e dos tempos, nos planos de carreiras, na seleção, aquisição e organização dos materiais pedagógicos/brinquedos.

A forma abrupta como vem acontecendo a implementação dessas Políticas, através das ações atualmente desenvolvidas ou negligenciadas em muitos municípios brasileiros, “que não tiveram tempo, nem condições técnicas e financeiras, de se prepararem para esse aumento de responsabilidades” (ARELARO, 2007, p. 910), leva-nos a inferir que a pré-escola está cada vez mais próxima do ensino fundamental, e a creche cada vez mais distante de ter o direito das crianças à educação garantido e efetivado.

Economicamente, a vantagem seria maior na incorporação desses meninos e meninas a outra etapa da educação básica do que na formulação e implementação de políticas públicas que, efetivamente, respeitem as especificidades das crianças de zero a seis anos. Segundo Quinteiro e Serrão (2010), sem as alterações necessárias nas condições do trabalho docente e a criação de tempos e espaços que considerem as necessidades da formação humana e as particularidades da condição social desses sujeitos, não é possível garantir que os estudantes do ensino fundamental tenham condições de viver de forma plena a infância e a adolescência.

A LDB, em seu capítulo IV, assim como a Constituição, confirma o papel da União em prestar apoio técnico e financeiro às esferas estaduais e municipais, a fim de que possam desenvolver seus sistemas de ensino. Quanto às questões relacionadas ao financiamento, destacamos que não se definiu a garantia de recursos até dezembro de 2006, quando passou a vigorar a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEB. Lei que estimulou a municipalização da educação e subvencionou recursos ao ensino fundamental, ocasionando também a saída dos Estados da oferta de educação infantil. Entretanto, frequentemente, os recursos financeiros que chegam destinados às crianças pequenas são insuficientes, e os municípios, atendendo prioritariamente ao Ensino Fundamental, pouco têm para investir na educação das crianças pequenas. Junte-se ainda a falta de clareza no entendimento sobre o regime de colaboração entre os entes federados. Essa vem sendo uma queixa de muitos gestores no município. Seria necessário um detalhamento legal, a fim de que não acontecesse sob o princípio da disposição ao diálogo, cedendo a várias formas de materialização e, na maioria das vezes, não cumprindo a tarefa

esperada dos entes federados, podendo gerar mais adaptações inadequadas e não vencendo o desafio de fazer acontecer a educação.

Arelaro (2007, p. 910) arrisca dizer que:

Embora não se possa afirmar que um processo de privatização *strito sensu* esteja em curso, é evidente que a precariedade de recursos, combinada com as políticas de focalização adotadas no ensino fundamental, tende a induzir os municípios, frente às dificuldades de atendimento da demanda e da oferta de um padrão de qualidade mínimo, a buscar alternativas – e apoio – no setor privado.

Assim, como garantir o direito da criança pequena à primeira etapa da Educação Básica com critérios de qualidade? Resta aos municípios buscar estratégias para garantir essa cobertura, frequentemente relacionada às parcerias público-privadas. Nessa condição, os escassos recursos a serem investidos na Educação Infantil pública ainda são alvos de disputa.

Craidy (1994) aponta que estudos sobre a história da política da infância no país como os publicados no livro "Infância e Desenvolvimento: Desafios e Propostas" organizado por António Rocha Magalhães e Walter Garcia (1993), do IPEA, entre outros, produzidos por autores diversos como os "diagnósticos" coordenados pela Fundação Carlos Chagas (1989) e pela OMEP (1989), deixam claro que só nos anos 1980 é que se começou a pensar numa política para a criança pequena.

O Ministério da Educação (MEC), assumindo seu papel de indutor de políticas educacionais, lançou em 2006 a versão final da Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero até seis anos, amparado na legislação e tomando como parâmetros os documentos de 1994 e 1995, entre eles: Por uma política de formação do profissional de educação infantil (1994); Política nacional de Educação Infantil (1994); Educação Infantil no Brasil: situação atual (1994); Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil (1994); Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças (1995); Plano Nacional de Educação (2001), entre outros.

O documento apresentado em 2006, pelo Ministério da Educação, sob a denominação Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero até seis anos, o qual já havia sido pensado desde o I Simpósio Nacional de Educação Infantil,

que aconteceu em 1994, traz explícitas as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias para a educação infantil em nível nacional, cabendo aos municípios se organizarem para formalizar suas políticas próprias.

O MEC, para isso, promoveu encontros e seminários, com os gestores municipais e estaduais de educação, visando à discussão de questões ligadas à definição de políticas para a Educação Infantil.

Verificamos, no entanto, que, mesmo amparado pela legislação e com uma Política Nacional de Educação Infantil, explicitando objetivos, diretrizes, metas e estratégias, os direitos das crianças pequenas à Educação Infantil continuam no papel, uma vez que a maioria dos municípios brasileiros não consegue construir uma proposta própria de educação infantil, numa perspectiva de continuidade. Ainda não conseguem ampliar o acesso às creches e às pré-escolas, nem garantir a permanência das que conseguem uma vaga, com dignidade e respeito a essas crianças, pois os recursos ainda são insuficientes e o município não consegue ampliar o número de estabelecimentos com recursos próprios, conforme apontam gestoras nessa pesquisa.

Oliveira, em palestra proferida na Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP - em 2011, afirmou que estamos longe de garantir esse direito a toda a população infantil. Na educação infantil, atualmente, “atendemos menos de 40% do grupo etário” (informação verbal)². Na creche, a carência é ainda maior, com apenas 20% de cobertura em relação à população potencial. É certo que nem toda a população que poderia estar na creche procura por ela, posto que para o indivíduo ela não é obrigatória, mas também é certo que temos um contingente muito grande da população que demanda uma vaga e não é atendida.

O principal motivo é a dificuldade no estabelecimento de uma política de financiamento, com cooperação técnica entre União, Estados e Municípios, que dê possibilidade de cobertura digna para essa etapa da educação, respeitando as especificidades da infância e a descentralização na tomada de decisões.

² Informação fornecida pelo professor Romualdo Portela de Oliveira na Conferência de Abertura intitulada “O Plano Nacional de Educação: algumas questões para debate”, do VIII Seminário do LAGE – Laboratório de Gestão Educacional, da Faculdade de Educação da Unicamp, Campinas, São Paulo, em 27 de maio de 2011.

Evidenciamos, portanto, que, se não houver ações efetivas para a ampliação desse atendimento, as crianças oriundas de famílias com baixo poder econômico terão retardado seu acesso à Educação Infantil.

Atualmente, diferentes critérios têm justificado o ingresso e a permanência da criança pequena dentro das instituições. Frequentemente, vincula-se a garantia de vaga para a criança à permanência da mãe ou do responsável pela mesma no emprego, ou ainda, a classificação das famílias em ordem decrescente, considerando-se, para isso, a renda familiar bruta. Em relação ao primeiro critério, utilizado pelos municípios, Cerisara (2002) afirma que permanece a concepção de que as vagas nas creches públicas devem ser preenchidas pelas crianças cujas mães trabalham fora e ganham pouco. As vagas, portanto, permanecem apenas como direito das mulheres trabalhadoras que têm filhos, e não das crianças.

Ainda vinculado a esse critério, Nascimento (2000) ressalta que ele não leva em conta que a perda do emprego (materno ou paterno) deveria ser critério de discriminação positiva da destinação de uma vaga, e não da negação do direito da criança à creche, como tende a ocorrer.

No que diz respeito ao financiamento, a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) –, que substituiu o antigo FUNDEF, em 2007, foi um grande aliado na meta em prol da universalização na Educação Infantil no País. A principal diferença entre esses dois fundos é que com o FUNDEB aumentou a abrangência para toda a Educação Básica, incluindo a creche e a pré-escola, que antes estavam fora, pois, na criação do FUNDEF, o governo havia deixado essa etapa de fora, sem verbas para investimento, implicando em uma contradição da própria LDB/1996, que havia estabelecido a educação infantil como primeira etapa da educação básica.

As Secretarias Municipais de Educação têm buscado ampliar a cobertura às crianças; porém, não se pode desconsiderar que as estratégias utilizadas são extremamente excludentes, pois se apoiam na necessidade, e não na opção familiar de compartilhar com o Estado a educação da criança ou mesmo no direito da criança.

Assim, falta ao país garantia de uma política efetiva para a infância, no sentido de assegurar recursos, controle e investimentos suficientes. A expectativa que se tinha era de que

com a implantação do FUNDEB, em 2007, efetivamente se garantisse financiamento passível de cobertura a essa etapa da educação com a qualidade necessária e em respeito à especificidade da educação infantil, garantindo que as crianças desfrutassem de seu direito em estabelecimentos públicos e com qualidade no atendimento, conforme estabelece a Constituição Federal (1988).

Um fator imprescindível no exercício da garantia de uma política educacional para a pequena infância brasileira encontra-se vinculado à questão da urgência de infraestrutura, construção de estabelecimentos, reforma e adequação dos que existem, já que, em muitos municípios, não há, ainda, espaços adequados destinados às crianças de até seis anos de idade em instituições públicas, nem em número suficiente.

Em atenção a esta necessidade e na perspectiva de que os municípios pudessem organizar e adequar os espaços físicos para uma infraestrutura harmônica à natureza de crianças pequenas em creches e pré-escolas, a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI), do Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (DPE), apresentou, em 2006, o documento “Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as Instituições de Educação Infantil”. Este documento contempla concepções, reforma e adaptação dos espaços onde se realiza a Educação Infantil e pode significar um avanço na implementação da política pública para essa etapa da educação no que diz respeito à estruturação desses espaços nos municípios. A organização deste documento contou com a participação de “educadores, arquitetos e engenheiros envolvidos em planejar, refletir e construir/reformar os espaços destinados à educação das crianças de zero a seis anos” (BRASIL, 2006c, p.3).

Outro fator importante na efetivação de políticas públicas com qualidade para atender à educação infantil está relacionado à formação dos profissionais da educação. Na apresentação dos Referenciais para a Formação de Professores (1999, p. 5), afirma-se que a melhoria da qualidade da educação brasileira depende, em grande parte, da melhoria da qualidade do trabalho do professor.

É sabido, porém, que a melhoria da qualidade da educação não depende apenas disso. Ela provém do resultado da união de várias ações articuladas, como a valorização dos profissionais, ou seja, o investimento nas pessoas, e não somente nas coisas: a melhoria dos salários com remuneração adequada, das condições de trabalho, capacitação constante, formação profissional e continuada, além do plano de carreira, que também deve ser considerado entre as prioridades para que se atinja a qualidade na educação.

A formação dos profissionais da educação tem sido, nos últimos tempos, uma das preocupações centrais no âmbito governamental, impulsionada também pelo movimento de luta da(s) educadores pela sua formação e pela profissionalização do magistério, representada pela Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação - ANFOPE.

No final dos anos de 1980, foi possível verificar o caráter tecnicista dessa formação que predominou nas décadas de 1960 e 1970. Nos anos de 1990, esse caráter tecnicista de formação foi substituído por concepções de caráter sócio-histórico, evidenciando a necessidade de um profissional que tenha um conhecimento amplo que domine e compreenda a realidade contemporânea, desenvolvendo sua consciência crítica, a fim de interferir e transformar as condições da educação e da sociedade (FREITAS, 2002).

O texto final da LDB/1996 foi o resultado histórico possível frente ao jogo de forças e de interesses em conflito desde sua formulação até o momento de sua promulgação. Nesse percurso, a Lei 9.394/1996 apresentou um título sobre os profissionais da educação básica, em seus artigos 61 e 67, destacados aqui. No artigo 61, instituiu a formação como condição para o exercício da docência e, no artigo 67, Inciso II, estabeleceu que os municípios devem promover capacitação a todos os professores em exercício e formá-los por treinamento em serviço, inclusive com licenciamento periódico remunerado.

Esses artigos complexos e polêmicos envolvem a política em andamento no campo da formação docente, que merece, portanto, um olhar atento para constataremos em que bases vêm se dando/ou não a formação da docente que atua junto à Educação Infantil, principalmente porque a realidade das creches, nas cidades brasileiras, ainda é muito diversa. Existem algumas situações em que a maioria dos profissionais que atua nessas instituições não possui habilitação específica em nível médio ou mesmo na escolaridade fundamental.

Em outras, já é possível verificar que existem profissionais com nível superior atuando na faixa etária de zero a três anos e, em outras, profissionais com formação e sem formação escolar trabalhando com as mesmas crianças. Apesar de estar evidenciado o investimento na formação de professoras, que devem ser cada vez mais especializadas nessa área (CERISARA, 2002), a esfera pública apresenta dificuldades de assumir

plenamente as exigências que contemplem as diretrizes de organização da infraestrutura, para atendimento da educação infantil. Fora presenciado nesta pesquisa a existência de professoras em curso de formação a distância que pagavam a uma outra professora para substituí-las em momentos de ausência para aulas presenciais na Universidade, pois nem sempre podiam contar com a disponibilidade de professora substituta por parte da SEDUC (Registros de Campo, 2012).

Salientamos, no entanto, que, na maioria dos casos em que os profissionais têm formação superior, nem sempre os mesmos têm condições adequadas ao trabalho com a especificidade de uma Pedagogia da Infância.

Os estudos realizados por Gatti e Barreto (2009) ao analisarem a formação de professores/as no Brasil, envolvendo 71 cursos de pedagogia de faculdades particulares, de universidades estaduais e federais, apontaram que os conhecimentos referentes à educação infantil correspondem ao baixo percentual de 5,3% de todo o conteúdo abordado nos cursos investigados e que,

A educação infantil comparece em geral com uma disciplina, pelo menos, em 82% das instituições estudadas. Entre as universidades estaduais, todas contam com essa disciplina. Entre as federais, 29% não contemplam explicitamente a educação infantil nas disciplinas que abordam a educação nos anos iniciais do ensino fundamental. Nas instituições privadas, 79% apresentam disciplinas voltadas ao preparo da docência para esse nível educacional. As disciplinas relativas à educação infantil variam em sua nomenclatura e ementas; são nomeadas Fundamentos da Educação Infantil; Metodologia e Prática da Educação Infantil; Organização do Trabalho Pedagógico na Educação Infantil; Prática de Ensino e Construção de Conhecimentos na Educação Infantil; Fundamentos da Educação Infantil e Propostas Pedagógicas. A maioria dos cursos apresenta apenas uma disciplina semestral nessa área. Em todas as instituições que ministram tais disciplinas, as abordagens dividem-se em fundamentos sociológicos, políticos e psicológicos e, bem menos frequentemente, em práticas escolares ou experiências em creches (GATTI e BARRETO, 2009, p. 129-130).

Este baixo percentual da presença de conhecimentos concernentes à educação infantil nos cursos de pedagogia pode estar atrelado à questão de que, por muitos anos, a educação infantil foi vista como uma educação assistencialista, ligada a órgãos governamentais de serviços sociais, e não aos do sistema educacional, o que pode ter ocasionado a ausência desta temática também nas pesquisas educacionais. Kuhlmann Jr. (2011, p. 166) aponta que foi na década de 1970 que “as creches e pré-escolas iniciaram seu

processo mais recente de expansão, a crítica à educação compensatória trouxe à tona o seu caráter assistencialista, discriminatório”.

Outro fator emblemático refere-se aos/às professores/as do quadro permanente, que, muitas vezes, têm formação e experiência na educação infantil, mas encontram-se atuando em outra etapa do ensino fundamental por força da lei, devido a sua obrigatoriedade, ou por escolha unilateral do poder público local.

A variação dessas práticas pode ser entendida sob dois aspectos: no primeiro deles, tais práticas são sustentadas, segundo Angotti (2003), em bases originadas no senso comum, não estando, muitas vezes, ligadas ao campo científico que orienta a Educação. No segundo, essa variação pode ser explicada pela exigência legal de formação dos profissionais, no decorrer da última década.

É importante ressaltar que apenas a obtenção de um diploma universitário não garante uma educação de qualidade. O que contribuirá imensamente na prática pedagógica diária destes profissionais é um certificado oriundo de formação específica e continuada ligado ao trabalho com a criança pequena. É preciso ter a clareza de assumir uma política educativa, em que não se reduz “a educação à escola”, conforme aponta Torres (2009, p. 176).

De acordo com a pesquisa anteriormente citada, desenvolvida por Gatti e Barreto (2009, p. 150), sobre os cursos de Pedagogia – que respondem pela formação de professores para os primeiros anos da educação básica –, foi possível constatar que o currículo proposto nesses cursos tem uma característica fragmentária, apresentando um conjunto disciplinar bastante disperso. A proporção de horas dedicadas às disciplinas referentes à formação profissional específica é de 30%, ficando 70% para outro tipo de matérias oferecidas nas instituições formadoras. Cabe observar que na análise das ementas, nas disciplinas de formação profissional, predominam os referenciais teóricos, seja de natureza sociológica, psicológica ou outros, com associação em poucos casos às práticas educacionais.

Sob essa perspectiva, perde-se de vista a questão do que seria específico da faixa etária de zero a dez anos, como propõe Cerisara (2002), ao considerar que são necessárias reformulações junto aos atuais cursos de formação destinados às profissionais que

trabalham com a primeira etapa da Educação Básica. É urgente integrar a eles elementos que constituam a especificidade do trabalho, na Educação Infantil, para que não mais se ofereça, nessa etapa, a formação assentada nos princípios da docência para os primeiros anos do ensino fundamental. Ao contrário, dever-se-ia buscar entender a especificidade da educação infantil, para uma continuidade, quando a criança, aos seis anos, ingressasse no primeiro ano do EF. Cabe-nos buscar uma formação que tenha a infância como referência, mas uma infância que valorize a criança de zero a dez anos.

Assim, Rocha (1999, p. 8) estabelece a seguinte diferenciação acerca dessa especificidade do trabalho na educação infantil:

[...] faz-se necessário em primeiro lugar destacar que a creche e a pré-escola diferenciam-se essencialmente da escola quanto às funções que assumem num contexto ocidental contemporâneo. Particularmente, na sociedade brasileira atual, estas funções apresentam em termos de organização do sistema educacional e da legislação própria, contornos bem definidos. Enquanto a escola se coloca como o espaço privilegiado para o domínio dos conhecimentos básicos, as instituições de educação infantil se põe sobretudo com fins de complementaridade à educação da família. Portanto, enquanto a escola tem como sujeito o aluno, e como o objeto fundamental o ensino nas diferentes áreas, através da aula; a creche e a pré-escola tem como objeto as relações educativas travadas num espaço de convívio coletivo que tem como sujeito a criança de 0 a 6 anos de idade (ou até o momento em que entra na escola).

A partir desta consideração, conseguimos estabelecer um marco diferenciador destas instituições educativas: escola, creche e pré-escola, a partir da função social que lhes é atribuída no contexto social, sem estabelecer necessariamente com isto uma diferenciação hierárquica ou qualitativa. Apesar da qualidade da educação não ser aqui diretamente objeto de preocupação, é, no entanto, uma preocupação inicial desta pesquisa.

A mesma autora denominou de Pedagogia da Educação Infantil ou de Pedagogia da Infância aquela que tem como foco de atenção a criança: “seus processos de constituição como seres humanos em diferentes contextos sociais, sua cultura, suas capacidades intelectuais, criativas, estéticas, expressivas e emocionais” (ROCHA, 1999, p. 9).

O caráter educativo-pedagógico confiado à Educação Infantil, pela LDB/1996, impõe o desafio de se formar profissionais dentro das especificidades de zero a seis anos, fazendo com que os que atuam na faixa etária de zero até três anos abandonem, paulatinamente, práticas de maternagem que são históricas, nesse segmento, e os que atuam

de quatro até seis anos deixem, em seu cotidiano, de antecipar a escolarização, evitando também a hierarquização de tarefas.

Búfalo (1999), em seu trabalho, observou que, em um centro de educação infantil em Campinas/SP, professoras e monitoras, ao realizar o trabalho com crianças de um a dois anos, hierarquizavam suas tarefas: os cuidados cabiam às monitoras; e a educação, às professoras. Percebeu ainda que, no caso das monitoras, a falta de qualificação e a informalidade estariam provocando a desatenção com o planejamento e a avaliação do trabalho com as crianças.

O estudo desenvolvido por Alves e Paula (2011, p. 89) destacou que,

a política pública de Campinas referente à educação infantil não está em consonância com a legislação, nem com os documentos oficiais (...), pois, de acordo com a lei municipal 12.012/04 e o Plano de Cargos e Carreiras de 2007, existem duas profissionais para atuarem na educação infantil, sendo a monitora e a professora.

As autoras notaram, ainda, que a descrição contida na Lei Municipal de Campinas n. 12.012/2004 faz a seguinte designação para cada umas das profissionais com distinção entre as funções do cuidar e do educar:

Monitora: atuar nas Unidades de educação da Prefeitura Municipal de Campinas (PMC), acolhendo, cuidando e educando crianças de 0 a 6 anos, em conformidade com uma proposta educacional; promover o contato afetivo e harmonioso entre adulto e criança; ... subsidiar e orientar as crianças em atividades pedagógicas, recreativas, alimentares, higiênicas, fisiológicas e de repouso, zelar pela guarda e conservação do material de consumo da Unidade (...).

E à professora de Educação Infantil cabe promover a educação e a relação ensino-aprendizagem de crianças de 0 a 6 anos; participar da elaboração do projeto pedagógico, discutindo a proposta da escola, fixando metas, definindo objetivos, cronogramas e selecionando conteúdos; desenvolver de forma harmoniosa aspecto afetivo-social, cognitivo e perceptivo-motor [...] (CAMPINAS, 2004).

A importância da formação para os profissionais da Educação é destacada, também, por Kishimoto (2002) quando afirma que as investigações evidenciam a necessidade de políticas públicas que favoreçam a oferta da formação inicial, dentro dos vários níveis de escolarização: ensino médio e superior (graduação e pós-graduação). Junto a essa

formação, é necessário que se considere, igualmente, a formação permanente e contínua para os profissionais, obtida por meio da educação continuada.

A incorporação das creches aos sistemas de ensino, pela LDB (art. 89), e a necessidade emergencial de formação dos profissionais, também colocada pela lei, (art. 62), estabelece que, principalmente, os municípios formulem estratégias, parcerias e convênios para oferecimento desta formação, em caráter inicial e continuado, e as implementem em ações que, efetivamente, garantam o atendimento educacional democrático, de qualidade e que respeitem os direitos das crianças.

A Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE), no ano de 2011, publicou o documento Educação na Primeira Infância: um campo em disputa - Documento de trabalho e debate. O texto elaborado lança um olhar sobre a área de educação na primeira infância, a fim de identificar atores, discursos e concepções em disputa, no contexto internacional, que vêm interferindo nos marcos legais e políticos e nas práticas educativas relacionadas à faixa etária (CLADE, 2011). Consta nesse documento que:

Os estudos que legitimam o discurso do Banco Mundial sobre primeira infância apoiam-se na experiência norte-americana. Neles, o contexto social e cultural aparece como fator externo e parte-se do pressuposto de que as crianças passam praticamente pelos mesmos estágios de desenvolvimento no mundo inteiro (grifos nossos) (CLADE, 2011, p. 11).

Ainda em 2011, o Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância - CIESPI, sob a presidência da Professora Irene Rizzini, e em convênio com a PUC-RJ, lançou a primeira série de indicadores sobre a primeira infância no Brasil urbano e rural, contendo gráficos e tabelas que apresentam um perfil da situação das crianças de zero a seis anos no país. A base de dados disponível visa subsidiar ações e políticas públicas que assegurem o direito ao desenvolvimento integral dessas crianças (Site: <http://www.ciespi.org.br/bases-de-dados/infancia-e-juventude/serie-primeira-infancia>).

Segundo informações do site do CIESPI, acessado em 24 de setembro de 2012, o Brasil apresentou os seguintes dados quanto ao número de crianças de zero a seis anos que frequentaram creche ou escola nos anos de 1999 e 2009, a partir de microdados da PNAD/2009: em 1999, 1.103.478, correspondente a 9,2% das crianças de zero a três anos;

e 5.739.733, correspondente a 60,3% das que tinham entre quatro até seis anos, frequentavam creche ou escola.

Em 2009, 1.937.367, correspondente a 18,4% das crianças de zero a três anos, e 7.015.178, correspondente a 81,3% das que tinham entre quatro até seis anos, frequentavam creche ou escola.

É preciso olhar com cautela os números/percentuais apresentados nos anos de 1999 e 2009, tendo em vista que a partir de 2009 o Ministério da Educação (MEC) passou a responsabilizar-se pela creche, que antes estava vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Isso pode ter feito com que o incremento da participação relativa das crianças de zero a três anos dobrasse de 9,2%, em 1999, para 19,4% em 2009.

Quanto ao financiamento da educação infantil, somam-se estratégias que conjugam apoio técnico e financeiro da União para programas de formação de professores em serviço (PROINFANTIL) e de formação continuada, via Programa Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica do MEC. No caso específico do Município de Ilhéus, vale salientar que não houve oferecimento do Proinfantil, uma vez que não havia número suficiente de professores leigos atuando na educação infantil desde o ano de 2008, quando foi oferecido nacionalmente ao País. Esse Programa surgiu como uma iniciativa do MEC para cumprir as exigências da Lei 9.394/1996, em seu artigo 62, no que se refere à habilitação mínima exigida do professor para atuar na Educação Infantil.

Conforme determina o artigo supracitado:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras series do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 1996, p.51).

Assim, para tal cumprimento, o Governo Federal iniciou o oferecimento do Curso de formação para o Magistério, na modalidade normal (nível médio), à distância, o PROINFANTIL, destinando-se a professores que atuam em creches e pré-escolas da rede pública ou da rede privada sem fins lucrativos e não possuem a formação exigida. O curso funciona através da parceria entre o Ministério da Educação, os municípios e os estados,

através do intermédio da Secretaria de Educação à Distância e da Secretaria de Educação Básica.

O documento referente à Portaria Nº 440, de 20 de abril de 2012, do Gabinete do Ministro da Educação, assinada pelo Ministro Aloízio Mercadante, estabeleceu para a Educação Infantil, enquanto parte da Educação Básica, as seguintes metas, descrição e indicadores mostrados no Quadro 1.

Quadro 1 – Metas e indicadores do MEC para a Educação Infantil do Brasil para o período 2011 a 2014

Meta Global	Descrição	Meta Estabelecida	Indicadores
Fomento ao acesso e permanência na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio	A política de educação básica visa assegurar o direito das crianças e adolescentes de 0 - 17 anos ao acesso a uma educação de qualidade, oferecendo subsídios para o desenvolvimento e aprimoramento de práticas educativas que promovam a qualidade da educação infantil, fundamental e ensino médio; propiciando condições para a melhoria do atendimento em instituições de Educação Básica, garantindo materiais pedagógicos, adequados às características de cada faixa etária e à diversidade cultural do país. A política é viabilizada por meio de assistência técnica e pedagógica e apoio financeiro às unidades federadas, propiciando aprimoramento da prática do professor; seleção e distribuição de materiais pedagógicos, estabelecendo parâmetros de qualidade para sua utilização nas instituições de educação básica.	Taxa de Frequência Escola/Creche (0 - 3 anos) = 20% Taxa de Frequência Escola (4 e 5 anos) = 76% Taxa de Frequência Escola (6 - 14 anos) = 98% Taxa de Frequência Escola (15 - 17 anos) = 86%	Porcentagem de pessoas de uma determinada faixa etária que frequenta escola em relação ao total de pessoas da mesma faixa etária
Apoio aos municípios na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) - Período 2011 a 2014	A partir de 2007, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal estão vinculadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do PAR. (...) A partir de 2011, os entes federados realizam um novo diagnóstico da situação educacional local e elaboram o planejamento para uma nova etapa (2011 a 2014), com base no Ideb dos últimos anos (2005, 2007 e 2009).	Número de municípios com PAR elaborado = 3.894 dos 5.563 municípios com rede municipal de ensino (70%)	Soma dos municípios com PAR elaborado

Fonte: BRASIL (2012).

Observa-se que a meta estabelecida na portaria 440/2012 para a taxa de frequência para a creche (zero a três anos), de 20%, sequer se aproxima da pretendida pelo anterior Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 10.210/2001), que apresentava, entre as metas, para a integração das creches ao sistema de educação básica brasileira a serem cumpridas até 2011, ampliar a oferta de creches de modo a atender a 50% da população de zero a três anos.

Nessa perspectiva, a ampliação da oferta de creches públicas, com qualidade, continua constituindo um difícil desafio para a educação pública brasileira, uma vez que a cobertura desta etapa para crianças na faixa etária de zero a três anos, em 2007, ano de implantação do FUNDEB, era de apenas 17% e com variação expressiva entre as faixas de distribuição de renda.

A oferta reduzida de creches é um problema nacional que se apresenta, em maior ou menor grau, em todas as unidades federativas brasileiras. Ilustra e reafirma a indicação apresentada sobre o índice da população infantil de zero a cinco anos, tanto em termos macro, quanto micro, apresentados pelo PROINFÂNCIA, com suas demandas, conforme dados extraídos do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) do Ministério da Educação (MEC) em 2012, de 19.770 creches no Brasil e 960 na Bahia.

Ainda, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2009, apontou uma demanda de 1.419.981 de crianças de quatro e cinco anos de idade (faixa etária em que a educação é obrigatória no Brasil desde 2009) que não estão matriculadas no sistema de ensino.

O relatório *Todas as Crianças na Escola em 2015 – Iniciativa global pelas crianças fora da escola*, lançado em agosto de 2012, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), apresenta uma análise do perfil das crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de evasão, no Brasil, e aponta as principais barreiras que levam a tal situação. No entanto, o relatório, embora utilize em seu título “*Todas as crianças na escola*”, deixa de fora as crianças com menos de quatro anos, ou seja, a creche continua à margem da educação básica, pois o documento restringe sua pesquisa apenas às crianças acima desta faixa etária, o que demonstra e reforça seu caráter focalizado nas faixas etárias mais próximas da etapa da escolarização.

A educação infantil no âmbito das políticas públicas e da ação institucional: aproximações do campo da pesquisa

Reafirmando as reflexões já apresentadas nos capítulos anteriores e tomando como parâmetro os anos 1990 do século XX, os países da América Latina, incluindo o Brasil, viveram nessa época “sob o signo da reforma e da inovação” (NOGUEIRA, 2011, p.41) e sofreram como reflexo imediato a predominância do chamado “pensamento único”, qual seja, na concepção do autor:

[...] generalizou-se uma concepção reformadora fortemente concentrada na diminuição do Estado e na valorização do mercado. Pouco lugar houve para um entendimento mais substantivo da idéia mesma de reforma ou de Estado, prova cabal do pequeno espaço que tem havido para a afirmação de uma reforma autônoma em relação aos condicionantes da atual fase de acumulação do capital. Atravessou-se a década sem que os seculares problemas sociais latino-americanos recebessem atenção especial. Em vários aspectos, a América Latina viveu o fim do século sob a marca de um reformismo fracassado (NOGUEIRA, 2011, p.41).

No entanto, para o Brasil, em termos de políticas sociais, renasceu, no âmbito público, uma “cultura democrático-participacionista”, que ajudou na tomada de maior consciência da importância do protagonismo social (NOGUEIRA, 2011, p.43). Com isso, o país, na década de 1990, “consolidou e organizou institucionalmente seu compromisso com o regime democrático” (op. cit., p. 43) traçando o percurso das mudanças.

A atmosfera de reformas teria que criar as condições necessárias tanto para a capacidade de implementar políticas públicas, quanto as condições institucionais de legitimação. Assim, afirma Nogueira (2011, p. 45),

A reforma foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal mediante a introdução de formas inovadoras de gestão e de iniciativas destinadas a quebrar as “amarras do modelo burocrático”, a descentralizar os controles gerenciais, a flexibilizar normas, estruturas e procedimentos. Além disso, trabalharia em prol de uma redução do tamanho do Estado mediante políticas de privatização, terceirização e parceria público-privado, tendo como objetivo alcançar um Estado mais ágil, menor e mais barato.

No que tange à redução e agilização do Estado, a concepção reformadora impulsionou, também, uma reforma na educação na mesma década de 1990, o que, por sua vez, propiciou inúmeras discussões nesse campo. Para Arelaro (2008, p.51):

É sabido, também, que imediatamente após o período de discussão e votação dos direitos sociais na última Constituição brasileira, ainda no governo Collor (1990-1992), as estratégias de superação da crise capitalista mundial encontraram na redefinição do papel do Estado e seu respectivo enxugamento, bem como na prática de redução sistemática dos investimentos nas políticas sociais, as respostas mais comuns e simplistas.

Esse estudo desenvolvido por Arelaro (2008, p. 52) apontou que:

[...] o processo de industrialização e de urbanização do Brasil provocou a entrada, cada vez mais ampliada, das mulheres na força de trabalho, a tal ponto que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em seus estudos referentes à população economicamente ativa (PEA) no Brasil, identificou, em 2004, que das 85 milhões de pessoas ocupadas, mais de 35 milhões (perto de 45%) eram mulheres. Além disso, o número de mulheres chefes de família (responsáveis por domicílios) chegava a 25% no Brasil, das quais 45% se encontravam na Região Sudeste. Em algumas cidades industriais ou polos de desenvolvimento, o percentual podia atingir de 30% a 35%). Isto explicaria, em consequência, as mudanças na organização familiar e a prioridade do atendimento à infância que se vai estabelecendo no país, pois, de um lado, os avanços científicos e as pesquisas educacionais enfatizam suas vantagens sociais, e de outro, a realidade da urbanização industrial e a inserção da mulher no trabalho extra-doméstico impõem a prioridade desse atendimento.

As discussões, então levadas a cabo, têm apontado para a necessidade de novos marcos regulatórios que redimensionem a política de educação em termos de formação profissional, currículos, financiamento, gestão e trabalho docente (CAMPOS, 2010).

O processo de reorientação das políticas pelo Estado, a fim de ajustá-las a uma outra configuração, têm o seguinte comentário de Almeida (2003, p. 4):

A perspectiva de orientar a ação governamental a partir da idéia-força de um Estado mínimo, com atuação sobretudo no campo da regulação, abriu espaço para uma maior descentralização na área das políticas públicas, tanto através da transferência da gestão para estados e municípios quanto através do estímulo para que a sociedade e o mercado assumissem tarefas que anteriormente eram de responsabilidade exclusiva do Estado. Nos anos 90 é crescente o número de políticas públicas, voltadas para diferentes áreas, formuladas dentro desse novo marco, no qual despontam características como maior descentralização, repasse de recursos e tarefas para estado.

Em destaque, como uma das discussões relacionadas à educação em que o Brasil se envolveu, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, na década de 1990, citamos a Conferência de Educação para Todos. Essa Conferência, patrocinada e financiada por quatro organismos internacionais, a citar: a Organização das Ações Unidas para a Educação (UNESCO); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e o Banco Mundial (BM), teve o Brasil como um dos 155 países que assinaram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Desses quatro organismos, Torres (2009, p.126) faz o destaque para o Banco Mundial, que se transformou “na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento”. A Declaração Mundial sobre Educação para Todos propunha como objetivo principal a universalização do acesso à educação básica em todos os países que assinaram esse documento (GADOTTI, 2000; TORRES, 2001).

Torres (2009, p. 126) esclarece ainda que o Banco Mundial apresenta uma proposta articulada, não idéias isoladas, com fins de melhorar o acesso, a equidade e a qualidade dos sistemas escolares, particularmente do ensino Fundamental, nos países em desenvolvimento. Afirma ainda que, embora se reconheça que cada país e cada situação concreta requerem medidas específicas, trata-se, no entanto, de um “pacote” de reforma proposto a esses países, abrangendo um amplo conjunto de aspectos vinculados à educação, das macropolíticas até as Instituições Educativas.

Dessa forma, o Banco Mundial acabou por impor suas ideias para as políticas públicas, tanto na sua concepção como na sua implementação, como condição para negociação de seus empréstimos. No lugar de colaborar para melhorar a qualidade, a equidade e a eficiência do sistema educativo, apresenta um pacote que reforça e investe na reprodução ampliada.

No que diz respeito ao termo Educação para Todos presente na declaração de Jomtien, Torres (2001, p. 20) faz o seguinte esclarecimento, demonstrando quão ampla é sua abrangência, a partir da equivalência abaixo descrita:

Educação para Todos’ equivale a ‘Educação Básica para Todos’ entendendo-se por educação básica uma educação capaz de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem (NEBA) de crianças, jovens e adultos. As NEBAs, por sua vez,

eram definidas como aqueles conhecimentos teóricos e práticos, destrezas, valores e atitudes que, em cada caso e em cada circunstância e momento concreto, tornam-se indispensáveis para que as pessoas possam encarar suas necessidades básicas em sete frentes: 1) a sobrevivência; 2) o desenvolvimento pleno de suas capacidades; 3) a conquista de uma vida e de um trabalho dignos; 4) uma participação plena no desenvolvimento; 5) a melhoria da qualidade de vida; 6) a tomada de decisões conscientes e 7) a possibilidade de continuar aprendendo.

O Ministério da Educação e Cultura, em meio à promulgação da Constituinte de 1988 e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, fortalecido pelos compromissos assumidos na Conferência de Jomtien, com base no entendimento da “Educação para Todos”, vem cumprindo valiosa função ao rever concepções tanto de criança quanto de pedagogia para infância. Tem lançado o olhar sobre a questão da qualidade e formulando diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil, com a publicação de documentos, desenvolvimento de estudos e debates, elaboração de propostas curriculares e apoiando a mobilização da área em diversificados espaços (BRASIL, 2006b).

À luz da Educação Básica para Todos, podemos afirmar que a Constituição de 1988 representou um avanço no que tange à afirmação dos direitos sociais, em destaque para a educação de todas as pessoas, entendida, em seu Artigo 205, do Capítulo III, Seção I, da seguinte forma: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, Art. 205).

É importante, também, salientar os objetivos fundamentais traçados na Constituição de 1988, em seu artigo 3º, que estabelecem um projeto de democracia econômica e social. Assim, o citado artigo apresenta os seguintes objetivos fundamentais:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Observa-se que nesses objetivos são apresentadas temáticas que estão presentes nos discursos de cunho social “incorporados aos projetos de financiamento para a área da educação” (FONSECA, 1998) sob a influência da política internacional, no âmbito mais

amplo da agenda educacional brasileira. Segundo Fonseca (1998, p. 12), “A sequencia dos financiamentos do BIRD ao Ministério da Educação mostra uma adequação dos objetivos dos projetos às diretrizes políticas do Banco”.

A autora salienta que,

Os documentos de política educacional elaborados pelo Banco na década de 90, constituem a confirmação das diretrizes que vêm sendo postuladas desde os anos 60. A linha de combate à pobreza e seus corolários de educação seletiva e de apoio ao setor privado, passa a ser mais reforçada em virtude das restrições da política de "recuperação de custos", imposta pelos ajustes econômicos (FONSECA, 1998, p.12).

Sob essa perspectiva, no que diz respeito à concepção de educação infantil, ainda predominam nas práticas efetivadas distorções do tipo: escolarização precoce, à medida que se tem como entendimento de que a educação infantil seria a etapa de preparação da criança para seu ingresso no ensino fundamental; “furto do lúdico” (MARCELINO, 2000), o que implica na redução do tempo da brincadeira com aplicação de atividades estereotipadas e conteúdos demasiadamente sistematizados e escolarizantes que esvaziam o sentido da infância e do ser criança, inserindo, cada vez mais cedo, a criança numa lógica capitalista e propiciando que ela seja absorvida pelo sistema.

Não podemos deixar de salientar que o avanço na Constituição de 1988 só foi possível graças à retomada do debate ideológico, sucedido nas décadas de 1950 e 1960 e reinserido na agenda democrática do Brasil, que deu início aos movimentos sociais em defesa da escola pública e foi “liderado por educadores da velha geração dos “Pioneiros”, com a participação de profissionais de outros ramos, intelectuais, estudantes e líderes sindicais” (SILVA, 2005, p. 83), trazendo como principais representantes o sociólogo Florestan Fernandes e os educadores Anísio Teixeira e Paulo Freire.

Frente às pressões no sentido da conquista no campo educacional, o sociólogo Florestan Fernandes (1989) resumiu o significado dos movimentos sociais da educação naquela época da seguinte forma:

O importante, hoje, não é o que a nova lei poderá fazer para acabar com os vestígios de uma pedagogia às avessas, perversa. É o que ela poderá ser para gerar, a partir de nossos dias, uma educação escolarizada fincada na escola e nucleada na sala de aula. Não basta remover os ‘excessos’ de centralização, que substituem a relação pedagógica pela relação de poder. É preciso construir uma

escola auto-suficiente e autônoma, capaz de crescer por seus próprios dinamismos. Conferir à sala de aula a capacidade de operar como o experimentum crucis da prática escolar humanizada, de liberação do oprimido, de descolonização das mentes e corações dos professores e alunos, de integração de todos nas correntes críticas de vitalização da comunidade escolar e de transformação do meio social ambiente (FERNANDES, 1989, p.22).

Podemos, assim, dizer que, no decorrer dos anos 1980, tivemos no Brasil a afirmação do direito à Educação para Todos e, a partir da década de 1990, a busca de sua concretização.

É importante ressaltar, porém, que essa concretização foi permeada por uma profunda dualidade. De um lado, a conquista pela afirmação do direito à educação no Brasil e a necessidade de avançar em prol da efetivação desse direito, e de outro lado, a forte crise econômica que marcou a década de 1980 como a “década perdida” da economia, caracterizada por uma taxa de inflação demasiado alta e a crise da dívida, confirmando a sagacidade do neoliberalismo. Anderson (2008, p. 23), ao tecer um balanço provisório do neoliberalismo sobre sua atuação em países ricos, assinala:

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas.

Aqui vale retomar a posição apresentada por Nogueira (2011, p. 42), anteriormente, e o que o levou a discordar do fato de que o Brasil tivesse passado por uma “década perdida”, alegando que “nos anos 90 não foram pura negatividade e retrocesso”, em vista ao ganho de transparência alcançado. Reforçando o que o autor já havia apontado:

A agenda reformadora, ainda que ao preço de uma hipervalorização da administração empresarial e de uma entrega do Estado ao mercado, ajudou a que se criassem focos de incentivo para a atualização do modelo burocrático, o aumento do controle social e a incorporação de mecanismos de participação e de descentralização à gestão das políticas sociais (NOGUEIRA, 2011, p.43).

Isso foi o que mobilizou a instalação de uma cultura democrático-participacionista no setor público, conforme já apontado pelo autor.

No caso do neoliberalismo brasileiro ou à brasileira, Oliveira (1995, p. 24-25) diz que “foi a ditadura que começou o processo de dilapidação do Estado brasileiro, que prosseguiu sem interrupções no mandato ‘democrático’ de José Sarney”. Em meio a esse clima de dilapidação do Estado, aconteceu a eleição de Collor. Segundo Oliveira (2008, p. 25), o governo Sarney “preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais”.

A vigência do governo Collor trouxe como consequências uma retração do sistema de proteção social e a adoção de políticas que pressupunham uma revisão do papel do Estado, enquanto prestador de serviços sociais. Tal processo enveredou por governos posteriores e repercutiu na educação infantil, uma vez que reduziu a responsabilidade do poder central com essa etapa da educação, transferindo-a para responsabilidade dos municípios.

Ao contrário do que se possa imaginar, foi na chamada “década perdida” que a sociedade civil no Brasil mostrou-se revigorada, respondendo ao ataque neoliberal de forma organizada. É importante frisar que data dessa década a construção das três grandes centrais de trabalhadores, “com diferenças programáticas e ideológicas, sem dúvida, mas num movimento totalmente contrário àquilo que o pessimismo indicava como sendo o roteiro da derrota da sociedade” (OLIVEIRA, 2008, p. 25).

Nesse sentido, em vista da crise do Estado que havia sido instalada e com o irreal plano neoliberal de sua redução, é que surgiu a necessidade de sua reconstrução, de forma que “não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais” (BRASIL, 1995, p. 44). Com isso, como um dos eixos da concepção reformadora, então vigente, buscava-se a participação social. A educação fazia-se, assim, necessária, considerando-se que a sociedade civil, enquanto parceira do Estado, precisava ser educada.

Segundo Pereira (1995), a intenção da reforma do aparelho do Estado era garantir a esse aparelho “maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 44). De acordo com a

análise de Nogueira, a reforma do Estado, que tanto deveria possibilitar “condições para um incremento expressivo da governança, quanto da governabilidade (condições institucionais de legitimação)” (NOGUEIRA, 2011, p.45) ao instalar a desconstrução do Estado que existia “[...] - mediante a utilização intensiva de mecanismos de privatização, descentralização, cortes e redução funcional -, o processo desorganizou o aparelho estatal e diminuiu a força e a organicidade dos sistemas de desenvolvimento” (NOGUEIRA, 2011, p.46).

Essas iniciativas acabaram afetando também o sistema educacional, mesmo que estivesse demonstrando expansão em termos físicos e quantitativos na cobertura, como analisou Nogueira (2011).

O projeto de reforma do Estado brasileiro ancorou-se em pressupostos da Terceira Via, sistematizada pelo sociólogo anglo-saxão Anthony Giddens (1999), reforçada por organismos internacionais, principalmente pelo Banco Mundial, cujos princípios ideológicos e políticos firmam-se na reinvenção da sociedade civil e sua ampla participação para promover a governabilidade e a renovação do aparelho estatal, mediante a articulação entre as esferas estatal e privada.

Segundo Pereira (1995, p. 12),

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território.

Arelaro (2008) aponta três iniciativas governamentais, consolidadas em atos legais, instituídos nos governos Fernando Henrique Cardoso I e II (1995-98 – 1999-2002), que contribuíram para uma alteração no investimento educacional:

A primeira foi a admissão explícita, por meio da PEC nº 233³ já mencionada – em sua versão original encaminhada ao Congresso pelo governo federal -, de que a

³ Segundo Arelaro (2008), “o primeiro projeto de alteração de direitos e de organização na área da educação foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de nº 233, que gerou a Emenda Constitucional (EC) nº 14,

faixa etária de 0 a 3 anos de idade, em função da opção governamental de restrição à ação do Estado, não se constituiria prioridade daquela administração e deveria desenvolver-se a partir de iniciativas da sociedade civil em parceria com o Estado.

(...) A proposta foi combatida com competência pelos movimentos sociais organizados, conseguindo sensibilizar os congressistas; como resultado desse êxito, evitou-se que a Constituição Federal fosse, neste aspecto, alterada.

A segunda iniciativa foi a proposição da atual EC 19, aprovada em junho de 1998, que reformou o Estado brasileiro, estabelecendo claras restrições ao crescimento do aparelho de Estado, ao mesmo tempo em que introduziu, pela primeira vez na história republicana do Brasil, o conceito de “público não-estatal” como expressão sinônima de interesses públicos, autorizando e incentivando propostas de contratos de gestão público-privadas, com transferência de responsabilidades [...] tradicionalmente afetas ao poder estatal para a esfera privada, com o respectivo investimento de recursos públicos. Não por acaso, a mesma EC 19 autorizou o estabelecimento de percentual máximo para gastos com as folhas de pagamento de pessoal dos serviços públicos.

A terceira iniciativa diz respeito à Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamenta a EC 19 e que, utilizando argumentos sobre a urgência de se reorganizar e modernizar a atividade administrativa pública de forma eficaz e eficiente, de modo a permitir maior transparência e controle social, acabou por “criminalizar” a atividade política de gestão da res pública, legitimando nela a ação privada (ARELARO, 2008, p. 52-53).

No cenário das reformas, a iniciativa privada surge como o novo conteúdo no cumprimento das funções públicas. O Estado aqui deixa de ser provedor de serviços públicos, passando a promotor e regulador, exercendo suas funções com base em sua capacidade. As diretrizes do Banco Mundial são incorporadas como parâmetros da Reforma do Estado, implicando: redução de custos e racionalização do gasto público para assegurar a estabilidade financeira, melhoria da eficiência do aparelho do Estado, descentralização dos serviços, fazendo com que desapareça do Estado as atividades que possam ser desenvolvidas por outras instituições. Esses parâmetros são detalhados por Bresser Pereira, com base em quatro componentes básicos, apresentados no documento A Reforma do Estado dos anos de 1990: lógica e mecanismos de controle (1997), Volume 1 dos Cadernos MARE, da seguinte maneira:

aprovada em setembro de 1996, conhecida como a que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e municipalizou o ensino fundamental no Brasil, em especial as séries iniciais, em cerca de 70% de suas matrículas, ‘prefeituralizando’ sua gestão e a responsabilidade por sua manutenção. Essa medida impediu, na prática, a utilização de parte significativa dos recursos vinculados constitucionalmente à manutenção e desenvolvimento do ensino em outras etapas de ensino que não a do fundamental” (ARELARO, 2008, p. 51-52).

[...] um problema econômico-político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (PEREIRA, 1997, p.07).

De acordo com BRASIL (1995a, p. 29), “A administração pública brasileira, embora marcada pela cultura burocrática e regida pelo princípio do mérito profissional, não chegou a se consolidar, no conjunto, como uma burocracia profissional nos moldes weberianos”.

Fonseca (1998, p. 13) destaca ainda que,

O ponto central da política do BIRD para os anos 90 é, sem dúvida, a redução do papel do Estado no financiamento da educação, bem como a diminuição dos custos do ensino. No documento de 1995, a prioridade dos empréstimos é direcionada para um conjunto de insumos educacionais os quais, segundo estudos internos do Banco, mostraram-se determinantes para o desempenho escolar em países de baixa e média renda; assim, bibliotecas, material didático e livros são privilegiados em detrimento de fatores humanos, como formação, experiência e salário do professor.

Nesse sentido, também é importante destacar a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, conforme dito anteriormente, por representar um avanço na conquista do direito à educação infantil, à medida que faz uso do princípio da igualdade para afirmar que todas as crianças brasileiras têm os mesmos direitos, entre eles o direito ao lazer, também considerado direito social e, por sua vez, humano. Todas as crianças devem ter o direito à educação e ao lazer independentemente de serem de origem negra, indígena ou branca ou de pertencer a essa ou aquela classe social. Ao Estado cabe a obrigatoriedade no fornecimento de condições para efetivação desse direito.

Salientamos que com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069), em 1990, e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (LDB/1996) é que se inicia o processo de institucionalização da garantia do direito das crianças de zero a cinco anos à educação infantil, enquanto primeira etapa da educação básica. Mas é preciso um olhar atento sobre o que vem acontecendo na política para educação infantil, diante de tantas interferências de organismos internacionais

com seus modelos de baixo custo como melhor forma de expansão da educação nos países pobres, para evitarmos o retrocesso.

Especificamente no que diz respeito à LDB/96, aprovada e implementada como peça importante à reforma educacional dos anos 1990, diz Campos (2010) que, pelo fato de ter sido criada, enquanto base jurídica imprescindível à descentralização da gestão dos serviços educativos da esfera nacional para estados, províncias e municípios, a LDB/96 flexibilizou, também, os marcos regulatórios que normatizam a oferta destes serviços pelas esferas públicas.

Quanto ao ECA, a Lei que o instituiu, de acordo com Aristeo (2005, p. 3), possibilitou “a construção de uma nova forma de olhar a criança – a visão de criança como cidadã. Pelo ECA a criança é considerada como sujeito de direitos. Direito ao afeto, direito de brincar, direito de querer, direito de não querer, direito de conhecer, direito de sonhar e de opinar”.

Assim, é inconcebível a predominância de práticas pedagógicas que ainda mantenham crianças pequenas durante um período letivo de quatro horas de jornada sentadas o tempo todo sem espaços adequados para movimentação e expressão de outras linguagens que vão além da escrita baseada em cópias e/ou modelos.

Dessa forma, temos acompanhado várias reformulações no campo da política educacional, advindas da reforma do Estado brasileiro, concernentes à educação infantil brasileira e aos direitos das crianças, modificando a educação das crianças de zero até seis anos e propiciando avanços. Tais avanços, contudo, vêm também acompanhados de antagonismos, retrocessos e descontinuidades, para essa etapa da educação básica, de acordo com o apontado pela abordagem de ciclo de políticas, pela natureza complexa e controversa das políticas educacionais (MAINARDES, 2006) que desvelam a multiplicidade de estratégias implicadas nas diversas ações, envolvendo distintos agentes em um sistema que garanta o direito da criança à educação infantil.

Os textos de política, conforme apontam Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 225), caracterizados por um tom prescritivo e recorrendo a argumentos de autoridade, dão margem a interpretações e reinterpretações que geram, por consequência, significados e sentidos diversos a um mesmo termo.

No sentido de viabilizar esses avanços e/ou retrocessos, o Ministério da Educação – MEC – vem realizando algumas ações, dentre outras, em prol da efetivação da Educação Infantil no Brasil, que podem ser destacadas neste momento. Iremos tomar, porém, como parâmetro o documento Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero até seis anos à educação, relançado em 2006, para averiguar o que tem sido de fato implementado no âmbito municipal e que estratégias têm sido utilizadas para garantia do direito à educação das crianças pequenas pela ação pública.

Como destaques das ações implementadas pelo MEC, citamos, inicialmente, a publicação da proposta para uma Política Nacional de Educação Infantil, aprovada em 1994. A proposta foi formulada, configurada e divulgada pelo país para fazer com que os Estados assumissem, dentro das etapas educacionais, a educação infantil. Ainda em 1994, foram lançadas outras duas publicações, Educação Infantil no Brasil: situação atual e Por uma Política de Formação do Profissional de Educação Infantil.

Em 1995, foi publicado o documento Critérios para um atendimento em creches que respeitem os direitos fundamentais das crianças, buscando contribuir para a construção de uma nova concepção das crianças de zero até seis anos. As diversas publicações receberam a “colaboração de professores e pesquisadores, configurando uma produção intensa e rara entre profissionais ligados à universidade e profissionais com responsabilidades executivas” (BRASIL, 2006b, p.31).

Em meio às publicações e às ações da esfera federal, em 1996, houve a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9.394), “contribuindo de forma decisiva para a instalação no país de uma concepção de Educação Infantil vinculada e articulada ao sistema educacional como um todo” (BRASIL, 2006b, p.32).

Como orientação, encaminhamento/direcionamento em relação à organização educacional, em 1998, o MEC apresentou e distribuiu às unidades educativas em todo o país o documento Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil, constituído como a “primeira proposta curricular oficial destinada igualmente à creche e à pré-escola”, visando “auxiliar o professor na realização de seu trabalho educativo diário com as crianças de 0 a 6 anos” (BRASIL, 2006b, p.34). Kuhlmann Jr. (2003, p. 52), ao analisar os

pareceres, utilizados para modificação da proposta de referenciais, aponta a seguinte colocação:

[...], o documento estará denominado no singular – referencial -, apresentando-se como uma das perspectivas possíveis de se pensar a educação infantil. Mas o Referencial Curricular Nacional terá um grande impacto. A ampla distribuição de centenas de milhares de exemplares às pessoas que trabalham com esse nível educacional mostra o poder econômico do Ministério da Educação e seus interesses políticos, muito mais voltados para futuros resultados eleitorais do que preocupados com a triste realidade das nossas crianças e instituições. Com isso, a expressão no singular – referencial – significa, de fato, a concretização de uma proposta que se torna hegemônica, como se fosse a única.

É importante registrar que este documento, ao tratar a educação infantil como ensino, apresenta-se de forma desarticulada e descontínua, no que diz respeito a uma política em fase de construção, representando um retrocesso em relação ao que se tinha avançado na área (CERISARA, 2003).

Ainda em 1998, sob a coordenação do MEC, na tentativa de contribuir para a formulação de diretrizes e normas para a educação infantil brasileira, foi lançado o documento intitulado “Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil (BRASIL, 1998)”. Nesse documento também está presente a preocupação com a questão do espaço físico, estando nele expresso ainda a importância para o desenvolvimento das crianças e dos adultos que nas instituições educativas convivem, da organização dos ambientes da creche e da pré-escola. No entanto, o uso que fazem desses espaços é que serão determinantes na qualidade do trabalho ali desenvolvido.

No ano seguinte, 1999, na Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) e de acordo com a LDB/1996, foram aprovadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil, como Resolução CNE/CEB nº 1 de 07/04/1999. As diretrizes têm caráter mandatório para todos os sistemas municipais e/ou estaduais de educação, o que as diferencia do Referencial, que trata apenas de uma orientação para o trabalho pedagógico (BRASIL, 2006b, p.34). Neste mesmo ano, o CNE, atento à questão e às discussões (ANPED, 1998; CERISARA, 2003; MACHADO, 1999) em torno da formação dos professores que atuam com as crianças pequenas, instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de docentes da Educação Infantil e dos

anos iniciais do Ensino Fundamental, da Educação de Jovens e Adultos, da Educação nas Comunidades Indígenas e de Educação Especial (BRASIL, 2006b, p.35).

Em complementação a esse conjunto de documentos, em 2001, foi sancionada a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). Esse plano concebe a educação como direito de todos, fator de desenvolvimento social e econômico do país, instrumento de combate à pobreza e promotor de inclusão social.

O ano de 2006 foi marcado pelo lançamento do documento Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Esse documento surgiu com a finalidade de contribuir para um processo democrático de implementação das políticas públicas para as crianças desta faixa etária.

Entre outros destaques, apontamos que no ano de 2009 a desastrosa aprovação da Emenda Constitucional nº 59-A, sob forte influência de políticas neoliberais, tornou obrigatória a educação das crianças de quatro e cinco anos de idade; juntamente com o lançamento das Novas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil e a formalização do conveniamento, através do documento Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil, geraram a perceptível precariedade e fragilidade nessa etapa educacional.

Diante da problemática apresentada, partilhamos com Canavieira (2010, p. 102) que,

(...) dadas às incertezas de como essas políticas acontecerão em conjunto, é possível que a creche seja relegada a funcionar com as “sobras” de recursos, que nunca sobram, que os municípios dediquem-se a faixa etária obrigatória, e que, para atender a demanda obrigatória e não obrigatória, o convênio com a rede indireta ou outras formas baratas e alternativas ... sejam a alternativa encontrada e preferida.

Retoma-se aí a cisão entre a creche e a pré-escola a partir da focalização da obrigatoriedade de matrículas para crianças a partir dos quatro anos de idade. O retorno da ajuda a partir de redes conveniadas implicou num retrocesso e aumentou a distância da conquista de uma educação infantil com critérios de qualidade, em que a criança possa ser

respeitada enquanto criança, vivenciando sua infância, um lugar onde ela não fosse vista apenas como um número ou aluno/aluna.

Apoiados na justificativa dos reduzidos recursos para investimento nesta etapa da educação, promoveu-se a cisão entre a política econômica e a política social, vinculando uma política à outra. Esse encaminhamento é que conduz à “proposição de devolução social dos programas sociais entendida enquanto privatização, muitas vezes sustentada pelo discurso da autoajuda” (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p. s/n).

Em 2011, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República apresentou uma proposta de avaliação na educação infantil, durante o Seminário Cidadão do Futuro – Políticas para o desenvolvimento na primeira infância, realizado nos dias 26 e 27 de outubro de 2011 em Brasília (DF). Esta proposta foi testada com crianças da EI do Município do Rio de Janeiro. Ela está baseada no método avaliativo ASQ-3® (Ages & Stages Questionnaires), criado nos Estados Unidos em 1997, cujo propósito único é a classificação do desenvolvimento infantil. O método foi aplicado inicialmente a crianças de creches e posteriormente extensivo às da pré-escola. Ele consiste na aplicação de um questionário a ser respondido por professores e professoras com questões relacionadas ao domínio da comunicação, da coordenação motora ampla, coordenação motora fina, resolução de problemas, pessoal e social.

Tal iniciativa com implicação ao estabelecimento de uma avaliação em larga escala na Educação Infantil gerou protestos entre os especialistas da área e dos movimentos de Educação Infantil. Vale destacar que essa iniciativa partiu exclusivamente da SAE, não houve nenhuma articulação com a Coordenadoria Geral de Educação Infantil do MEC – COEDI. Nestes termos, esta Coordenadoria se mostrou contrária à aquisição dos direitos autorais do ASQ pelo MEC a partir das seguintes justificativas:

- O ministério está criando GT para formulação da política de avaliação da e na educação infantil;
- A definição da política precede a escolha de metodologia e instrumentos;
- O ASQ não apresenta coerência com a concepção de criança expressa nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil –DCNEI e não caracteriza-se como uma metodologia de avaliação da política de educação infantil (BRASIL, 2012, 10).

Dentre os protestos se manifestando contrários a esta proposta da SAE, de aplicação do ASQ com as crianças da educação infantil, o Fórum Paulista de Educação Infantil (FPEI) lançou um manifesto indignado. O Manifesto se mostra contrário “a avaliação em larga escala do desempenho das crianças de 0 até 6 anos de idade, por meio de testes, questionários, provas e quaisquer outros instrumentos, que não respeitem as crianças como produtoras de culturas infantis” (FPEI, 2011). Explicita a existência de diversos documentos, pesquisas e leis que reconhecem as especificidades das infâncias. Dentre esses, cita a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n.9394/96), as Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Infantil (Resolução CNE/CEB n. 5 de dezembro de 2009) e os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009), que apresentam uma concepção de avaliação para essa etapa, respeitando suas especificidades e apontando avanços nesse quesito. Para o FPEI (2011, s/n),

não é possível compactuar com a disseminação de mecanismos de avaliação que se circunscrevem à classificação das crianças, tendo por base categorias definidas a priori, que revelam um padrão esperado e idealizado do que as crianças devem ser em cada faixa etária. O objetivo fundante de tais instrumentos, que menosprezam as dimensões humanas em construção desde o nascimento, é basicamente avaliar se a resposta é certa ou errada, ou se o comportamento do bebê ou da criança corresponde às normas e as expectativas pré-determinadas. Tais modelos de avaliação, revestidos pela ótica falsamente objetiva e padronizada [...] só se sustenta na perspectiva da avaliação tradicional, balizada por duvidosos diagnósticos, descontextualizados e antidemocráticos, capazes de definir currículos homogeneizantes e práticas sem significado, moldando e reforçando comportamentos, tendo em vista sua adequação ao produto final esperado. Essa concepção etapista da educação infantil não cabe mais em lugar algum.

Em contrapartida a esta proposição da SAE, o MEC instituiu o Grupo de Trabalho (GT) para desenvolver estudos sobre avaliação e construiu um documento intitulado “Avaliação da e na Educação Infantil”. Este GT foi instituído através da Portaria Nº. 1.747, de 16 de dezembro de 2011, e teve como prerrogativas:

- propor política nacional de avaliação da educação infantil;
- propor diretrizes e metodologias de avaliação da educação infantil;
- analisar diversas experiências, estratégias e instrumentos de avaliação na educação infantil;
- propor diretrizes pedagógicas; e
- definir curso de formação continuada sobre avaliação na educação infantil para compor oferta da Rede Nacional de Formação Continuada dos Professores do Magistério.

Desta forma, em outubro de 2012, o GT apresentou a proposta intitulada Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação. Numa perspectiva formativa, este documento aborda:

Concepções de infância, criança e educação infantil;
Referências para a avaliação na e da educação infantil no Brasil;
Sistemática de avaliação da educação infantil: concepção de avaliação, focos da avaliação educacional, diretrizes da avaliação e metodologia;
Parâmetros para a avaliação da educação infantil; e
Encaminhamentos visando à operacionalização da sistemática de avaliação.

O documento busca pautar-se na perspectiva da educação infantil de qualidade e faz o registro de que,

No caso da educação infantil, falar de qualidade, necessariamente, alude à necessidade de ampliação da oferta, em especial para atendimento da população com até três anos de idade – em que pese ser a educação infantil a etapa da educação básica com maior crescimento no número de matrículas -, como revelam os dados do Censo 2011 (SEB, 2012, p. 7).

Este documento surge em boa hora, tendo em vista que o Plano Nacional de Educação 2011-2020, ainda que em tramitação no Congresso Nacional, sob a forma de Projeto de Lei nº 8035/2010, conjectura na Estratégia 6, sobre avaliação, na Meta 1 sobre a educação infantil.

Segundo apresentado neste Projeto de Lei, a Meta 1 prevê:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de zero a três anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, Projeto de Lei N.º 8.035/2010, Meta 1).

E dentre as estratégias contempladas nesta Meta, no PL 8.035/2010, encontra-se a que diz respeito à avaliação da educação infantil, propondo que esta deverá ser desenvolvida “a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes” (BRASIL, PL n. 8.035/2010, Meta 1, item 1.6).

Verificam-se com a formulação desses documentos as ações propostas pelo poder público instituídas no papel, demonstrando seu grau de importância pelo fato de que em tais

documentos se organiza uma política para a educação infantil brasileira que explicita a concepção hegemônica de educação infantil para as crianças de zero a seis anos, representando avanços, mas também retrocessos. E tem como foco a escolarização a partir dos quatro anos de idade e menosprezo às crianças de zero a três anos, com forte tendência ao assistencialismo.

Ao mesmo passo em que essa etapa da educação tem sido concebida como uma política social para a infância e uma relevante possibilidade de afirmação de oportunidades de igualdade entre homens e mulheres, também tem sido marcada por programas federais que apresentam “concepções distintas e antagônicas”, demarcando um “cenário contraditório de ações governamentais”, necessitando de “maior organicidade entre as políticas, ações e programas” (DOURADO, 2007, p. 928). Resta-nos acompanhar e averiguar de que forma essas estratégias têm sido utilizadas para que essa formalização se dê de fato na esfera local, já que o poder público municipal, no caso de Ilhéus, vêm demonstrando dificuldades no que diz respeito, principalmente, à organização da infraestrutura para cobertura da educação infantil.

Dessa forma, de acordo com Freitas e Shelton (2005, p. 203), a precariedade em que se encontram as instituições municipais de educação infantil denuncia que “atender pobremente a pobreza” vai além do atendimento “as políticas neoliberais do Banco Mundial como também faz parte da história dos países e, talvez por isso, ecoe nos corações e mentes de (alguns) novos contemporâneos”.

Esses argumentos apontados se coadunam ao que foi elencado, via depoimento, através do explicitado também pela Professora Conselheira do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e membro atuante no sindicato dos Profissionais da Educação, ao enfatizar que o município de Ilhéus,

“até a chegada do Fundef, só havia financiamento para 1ª a 8ª série, [...] as ONGs é que faziam educação infantil, ligadas à Secretaria de Assistência Social. Na hora que passou para a Secretaria de Educação, nós passamos a ter ONGs fazendo, através de conveniamento com a rede municipal para fazer essa oferta. [...] De fato é que desde 2007, quando se fez essa previsão de que teria que ter essa absorção para a educação, não se viu o município se preparar para isso, não teve construção de escolas, nem ampliação. [...]O município não estendeu a rede, não criou, não construiu uma escola de educação infantil, exceto uma construída pelo governo federal. [...] não temos prédios, nem mobiliários adequados, nós não

temos uma política voltada para a educação infantil [...], a grande maioria dos professores (aproximadamente 95%) que está nas conveniadas não são professores efetivos do município, são contratados, e a Constituição Federal diz que para serviço público tem que ser via concurso público.[...] Ilhéus deve mais de vinte mil vagas à sociedade [...] sem contar quem está na escola [...] em espaços inadequados, em casas alugadas, em espaços de igrejas, em associações [...] graças a uma política educacional que não existe. E por conta disso, vemos cada escola fazendo por conta própria o seu papel. A formação de educadores não é uma formação sistemática como política pública, os professores, em geral, fazem sua própria formação, exceto algumas como formação de alfabetizadores e coisa assim, que são ligadas ao governo federal. Não há nenhuma política de formação na rede municipal, apenas um ou outro curso de iniciativa própria da Secretaria, mas não temos uma política municipal para a formação dos profissionais” (Entrevista cedida em outubro de 2012).

O Decreto Nº 103/2012 (Anexo x), rescindindo todos os contratos de trabalho da Secretaria de Educação do Município de Ilhéus, a partir do dia 30 de novembro de 2012, vem ratificar o que foi expresso por pesquisadores e Conselheira, sobre a questão da precariedade e descaso com a Educação Infantil. O Ministério Público, por sua vez, não se manifestou por se tratar de contratos irregulares, conforme depoimento de uma das dirigentes de uma escola conveniada. Cada instituição educativa conveniada adotou uma medida que fosse a mais conveniente, dentro de suas possibilidades: algumas anteciparam a finalização dos trabalhos, encerrando o ano letivo; outras negociaram com as professoras que quisessem continuar o trabalho até fechar o ano letivo e pagar o salário pelo mês trabalhado, a fim de não causar mais prejuízos para as crianças.

Cruz e Moraes (2008) afirmam que nas atuais condições do Brasil, para que haja a retomada de uma construção que foi interrompida devido a vários acontecimentos políticos, é importante atacar velhas questões, que se traduzem em um conjunto de desafios, dos quais citamos alguns que nos parecem de especial importância destacar nesse trabalho:

Avançar na fronteira tecnológica; criar capacidade própria de geração de conhecimentos e inovações. Trata-se da necessidade imperiosa de massificar e capilarizar a educação e a pesquisa, inclusive aquela de cunho essencialmente incremental, adaptativo. (...)

Fortalecer o Estado como instituição e como garantia dos direitos (civis, políticos e sociais) das camadas destituídas. O Estado não apenas precisa cumprir o papel de capitalista coletivo ideal, como aparece na célebre imagem de Engels. Podemos agregar um pouco de Karl Polanyi a essa visão marxista. Para viabilizar o desenvolvimento econômico e impedir que este seja afetado pelas resistências e turbulências políticas, geradas pela grande transformação, o Estado precisa garantir «recompensas para os perdedores», através de políticas sociais ousadas. E devemos reforçar a dose, quando levamos em conta as desigualdades abissais

que são a marca tristemente característica deste país e a resistência que as mudanças, ainda que minúsculas, nesse quadro costumam provocar. Não se deve minimizar, tampouco, o caráter politicamente emancipatório das políticas de inclusão socioeconômica. Sair da pobreza significa, com muita frequência, sair também da obediência servil. Nesse sentido, o fortalecimento do Estado é condição, simultaneamente, para o desenvolvimento e para a democracia (CRUZ e MORAES, 2008, p. 20-21).

Para Rosemberg (2001, p. 1),

No plano teórico-conceitual, concebo a EI com um sub-setor das políticas educacionais e de assistência ao (à) trabalhador (a), portanto, integradas às políticas sociais como uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidade e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade.

Como se vê, a política, embora organizada no âmbito federal, se propõe a acontecer de fato na esfera municipal. Daí o fato da escolha de um determinado município para o desenvolvimento da pesquisa empírica, que, neste caso, aconteceu no município de Ilhéus, no Estado da Bahia. Sob essa perspectiva, compreender as redes de relações que são estabelecidas entre a política macro e micro torna-se premente, a fim de acompanhar o percurso e as estratégias, bem como os limites e possibilidades para efetivação dessa política, na estruturação e configuração da etapa da educação infantil.

CAPÍTULO III

3 A POLÍTICA EDUCACIONAL INFANTIL NO MUNICÍPIO DE ILHÉUS

3.1 Nas trilhas do campo teórico-analítico-metodológico e as implicações da política federal na esfera municipal

Neste capítulo, ponto central do trabalho, pretendemos esboçar um panorama geral e desenvolver uma análise do processo de implementação das políticas públicas para a educação infantil formalizado na esfera federal e suas implicações na ação institucional, no âmbito do município de Ilhéus - Bahia, no período de 2006 a 2012. Mainardes (2009, p. 5) ratifica, em seu artigo sobre políticas educacionais, “a importância de se investigar o contexto de influência no processo de formulação de políticas, destacando-se o papel das redes políticas”. Neste capítulo, apresentamos as principais ações e programas que foram realizados nas instituições que oferecem educação às crianças que tem menos de seis anos de idade.

No decorrer da análise da trajetória de políticas e programas educacionais e sua implementação, no contexto da prática e seus efeitos, utilizaremos como apoio o referencial teórico-analítico-metodológico a “abordagem de ciclo de políticas” formulada por Stephen Ball e Richard Bowe. Segundo Mainardes (2006a, p. 48), essa abordagem de ciclo de políticas “vem sendo utilizada em diferentes países como um referencial para analisar a trajetória de políticas sociais e educacionais” e permite visualizar a natureza complexa e controversa da política educacional, considerando o conjunto de contextos em que são formuladas e desenvolvidas essas políticas, contextos esses caracterizados por processos e atores que os conduzem.

Os pesquisadores Stephen Ball e Richard Bowe (1992) sugerem um modelo de análise da política que envolve cinco contextos, que são: contexto de influência, contexto da produção de textos, contexto das práticas, contexto dos resultados e o contexto das estratégias políticas, os quais, embora apresentem uma inter-relação, não têm uma dimensão temporal ou sequencial, nem são etapas lineares.

Esse modelo de análise foi utilizado pelo próprio Mainardes (2006a, b; 2009) em suas pesquisas. Ele aprovou a utilização da abordagem do ciclo de políticas, apontando que “constitui-se num referencial analítico consistente para a pesquisa de políticas educacionais” (MAINARDES, 2006b, p. 100). Sendo assim, destacamos aqui algumas das principais contribuições apontadas pelo autor:

- A abordagem do ciclo das políticas permite a análise da trajetória completa de uma política, desde a sua emergência no cenário internacional, nacional e local até o contexto da prática. [...] De variadas formas, o pesquisador é estimulado a refletir sobre a totalidade da política.
- Enfatiza a necessidade de se pesquisar tanto o aspecto macro-contextual quanto o micro-contextual. Talvez essa seja uma das mais importantes contribuições desse referencial, pois as pesquisas de políticas e programas educacionais tendem a pesquisar o contexto mais amplo das políticas (formulação de políticas) ou os processos micro políticos (algumas escolas, algumas salas de aula, etc), e a inter-relação entre os macro e micro nem sempre é garantida no processo de pesquisa e redação de relatórios.
- Permite a utilização de diferentes estratégias de coleta de dados, uma vez que os cinco contextos do ciclo de políticas demandam diferentes formas de pesquisa, tais como, análise de documentos, entrevistas com gestores educacionais, entrevistas e observações no contexto onde a política é efetivamente colocada em prática, análise de dados estatísticos, etc. Por outro lado, traçar a trajetória de uma política demanda uma pesquisa de longa ou média duração. Por exemplo, a análise da emergência de uma política no contexto nacional e suas relações com políticas, organizações e tendências internacionais ou a pesquisa de campo no contexto da prática demandam um tempo longo de pesquisa e reflexão. A pesquisa do contexto da prática articula-se com pesquisas de cunho etnográfico, onde o tempo de pesquisa, para ter validade, não pode ser muito curto e há necessidade de se pesquisar diferentes espaços desse contexto, ou seja, diferentes escolas, diferentes salas de aula, etc.
- A abordagem do ciclo de políticas, enquanto um referencial analítico para políticas educacionais, pode ser utilizado associado a outros referenciais teóricos mais específicos (MAINARDES, 2006b, p. 100-101).

Assim apresentada, a abordagem do ciclo de políticas poderá propiciar ferramentas de análise para uma reflexão sobre a trajetória de políticas educacionais, o que implica observar sua formulação, produção de textos relacionados, implementação e

resultados, no contexto da micro política, ou seja, no âmbito da esfera municipal onde de fato as políticas para educação infantil acontecem com suas (in)congruências.

Shiroma, Garcia e Campos (2011), utilizando esse mesmo referencial proposto por Bowe, Ball e Gold, afirmam que,

O referencial analítico proposto pelos autores mencionados possibilita uma leitura atenta das influências e determinações tanto em nível macro como em nível micro, não tomando essas duas dimensões constitutivas da dinâmica social como entidades isoladas mas, ao contrário, como inter-relacionadas e sócio-historicamente condicionadas (SHIROMA, GARCIA e CAMPOS, 2011, p.223).

Também se fundamenta nesse estudo, na análise da implementação das políticas para educação infantil em Ilhéus, em estudos desenvolvidos por Arretche (1998, 2001), que indica ser importante atentar para os objetivos e estratégias estabelecidos por uma política ou um programa público ao avaliar sua implementação. Do contrário, a autora considera tratar-se de uma avaliação negativa, um despropósito que o avaliador considere objetivos e/ou metodologias alheias aos adotados por esses programas, pois não seria “plausível esperar que um programa realize o que não estava em seu próprio horizonte de implementação” (ARRETCHE, 2001, p.45).

O referencial analítico escolhido orientará a descrição dos contextos de influência, de produção e de práticas, presentes no processo de implementação da política pública para educação infantil, no município de Ilhéus, a partir da pesquisa empírica. Essa pesquisa utilizou a consulta de documentos oficiais da Secretaria de Educação do Município (mapas e controle de matrículas, estudo de demanda, Resoluções, etc.) e documentos do Ministério da Educação, como a Constituição Federal/88, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a LDBEN/1996, o Plano Nacional de Educação, entre outros, nos aspectos que embasam a política nacional de educação infantil. Contamos, ainda, com depoimentos obtidos através da realização de entrevistas e/ou questionários semi-estruturados com gestores e gestoras da SEDUC diretamente envolvidos com a política pública para a educação infantil e informações e apreciações advindas de dirigentes, professoras, mães ou responsáveis e crianças de unidades municipais de Educação Infantil. Foram utilizados também diretrizes, programas, relatórios, projetos, textos, decretos e ações governamentais pertinentes à política nacional de educação infantil.

Considerando-se que os principais atores desta pesquisa e sujeitos do direito à educação infantil são as crianças pequenas, de zero a seis anos, foi lançado um acurado olhar para a observação sobre o cotidiano de duas Unidades de Educação Infantil: uma Escola Municipal de Educação Infantil (a primeira do município), e uma, e única, Creche Municipal⁴, elencadas, por algumas das gestoras da SEC, como possuidoras de melhores equipamentos da rede física e que funcionam em prédios próprios (não alugados, nem conveniados) pertencentes ao município de Ilhéus.

A Escola Municipal de Educação Infantil, primeira do município, selecionada para a realização das observações do cotidiano das crianças, foi fundada em 1967. Possui seis salas, onde funcionam doze turmas de EI, nos turnos: matutino (das 07h30min às 11h30min) e vespertino (das 13h00min às 17h00min), cada turma com duas professoras. A escola conta ainda com: uma diretora; uma vice-diretora; Colegiado Escolar, constituído por um representante de cada segmento da Unidade Escolar (diretoria, corpo docente, corpo técnico, corpo administrativo, pais de alunos e comunidade local); Secretaria; auxiliar de secretaria; pessoal de serviços gerais.

Conforme consta na Introdução do Regimento Escolar da Escola:

Na época de sua inauguração e nos 10 anos seguintes, a escola viveu tempos áureos e suas vagas eram disputadíssimas. A clientela era formada pelos filhos das pessoas consideradas os destaques da sociedade ilheense (políticos, coronéis, bancários, comerciantes) que detinham grande poder aquisitivo e prestígio. O prédio onde funcionava inicialmente era conhecido como “Escolinha de Vidro”, pois as suas extensas janelas envidraçadas conferiam-lhe um sentido um tanto sonhador, característico do mundo infantil, ao tempo em que o tornava acolhedor e alegre. O histórico desprestígio relegado à infância, [...], além de interesses políticos diversos e a necessidade de reforma e ampliação do Instituto Municipal de Ensino prevaleceram, ocupando assim o espaço e a partir daí desalojando esta comunidade escolar que passou a funcionar em casarões alugados (REGIMENTO ESCOLAR, 2010, p. 02).

A única Creche Pública Municipal funciona desde 2006, mantida pela Secretaria de Educação de Ilhéus atende crianças de três até cinco anos de idade, sendo que as de três anos em horário de regime integral (das 07h30min às 16h30min) e as de quatro e cinco anos, em regime parcial, nos turnos matutino (07h30min às 11h30min) e vespertino

⁴ Embora receba o nome de Creche Municipal, recebe crianças a partir de três anos até cinco anos de idade, configurando-se numa Unidade de Educação Infantil, e não apenas creche.

(13h15min às 17h15min). Essa Unidade foi instalada em um imóvel que funcionava como lavanderia, reformada para utilização da creche, conforme consta no regimento (REGIMENTO CRECHE, 2011, s/n).

Essa Creche Municipal teve suas atividades suspensas desde o dia 22 de agosto de 2012 para aguardar a reforma do teto, que havia caído em uma das salas. Apesar de haver crianças, nenhuma delas foi acidentada. Vale ressaltar que desde o início do ano já havia sido solicitado reparos para o teto desta Unidade, pois toda a Unidade necessitava de manutenção, principalmente, do telhado, mas esta não foi atendida em seu pedido, iniciando as atividades letivas com esse problema.

Após o ocorrido do dia 22 de agosto, a Secretaria de Educação decretou a paralisação imediata das atividades neste estabelecimento. Registramos, em reprodução de fotos, que no final do mês de novembro ainda não havia sido concluída a reforma do telhado, que já havia sido iniciada, mas, em seguida, interrompida. Com isso, não foi possível realizar as visitas para observação das crianças em suas atividades diárias, apenas visitas e encontros com a diretora da Creche e observação e registro dos espaços durante o tempo que constava como início de reformas.

Coincidentemente, a reforma foi interrompida após o período das eleições, cuja vitória foi do candidato da oposição, ou seja, não houve reeleição do prefeito vigente, ocorrendo em seguida uma série de problemas nos serviços públicos no município, em especial na educação e saúde, segundo informações pessoais: atraso no pagamento dos salários dos funcionários e das funcionárias, falta de pagamento de vale-transporte (professoras que moravam longe não iam trabalhar), suspensão de atividades em algumas turmas, entre outras interrupções que afetaram a continuidade de um processo formativo na educação de um modo geral. Vale ressaltar a carência de políticas de Estado para a Educação em que haja o compromisso entre os atores envolvidos, com garantia de continuidade dos processos, independente de quaisquer modificações político-ideológicas que possa vir a ocorrer.

Assim, foram realizadas visitas semanalmente, em momentos alternados, durante os meses de julho a novembro de 2012, em diferentes salas/turmas de crianças de três até cinco anos e em distintos momentos como: da entrada das crianças, do lanche, das

atividades dentro e fora das salas, do recreio, do parque, da saída das crianças, do planejamento das professoras e coordenadoras pedagógicas. De uma forma mais constante na Escola Municipal, já que a Creche interrompeu suas atividades e não teve retorno até o final do ano em virtude das interrupções com a reforma do telhado. As visitas tiveram como objetivo investigar os espaços físicos, assim como o dia a dia de crianças e professoras em Unidades de Educação Infantil, considerando o processo de implementação da política pública educacional para a educação infantil no município de Ilhéus. É importante salientar que tal fato interfere no processo de implementação de uma política pública.

A visão acurada dos espaços abre caminho para se entender, analisar e interpretar as atuais ações formuladas no plano macro político e implementadas no plano micro político, no período de 2006 a 2012, para a educação infantil, e verificar possíveis (in) congruências dessa política. Abriu, também, possibilidades de conhecer de perto as crianças cuidadas e educadas nos espaços educativos que o município oferece, através das observações e registros escritos, fotográficos, a partir daquilo que elas inovam, criam, observam, inventam, transgridem e daquilo que imitam e reproduzem.

A opção, nesta investigação, por priorizar o processo de implementação da política pública de educação infantil se deu com base em estudos como os desenvolvidos por alguns autores e demais autoras aqui citados, a exemplo de Rosemberg (2008). Esta autora explicita as ameaças aos direitos das crianças da educação infantil, fomentadas por interferências dos organismos internacionais, com interesses alheios aos da população, no cenário da política nacional brasileira. Nas palavras de Rosemberg (2008, p. 66):

Ora, no campo da Educação Infantil, o Banco Mundial entra no Brasil com uma nova concepção: a de “desenvolvimento infantil”, que, a meu ver, não significa apenas alteração na terminologia. Significa, sim, alteração de concepção, pois programas para o desenvolvimento infantil podem ser implantados pelas mães, por visitadoras domiciliares, no contexto da casa, da rua, da brinquedoteca sob a responsabilidade de qualquer instância administrativa. E mais: no bojo de programas “focalizados” para o combate à pobreza corre-se o risco (já conhecido) de que eles não sejam complementares, mas substitutos dos programas setoriais universais.

As lutas encaminhadas pela sociedade em benefício dos direitos das crianças pequenas, especialmente por educadores/educadoras, profissionais e pesquisadores/pesquisadoras da Educação Infantil, ao longo de décadas, pensando em uma

educação que respeite as dimensões biológicas, intelectuais, psicológicas, afetivas e sócio-histórico-culturais dessas crianças, não podem deixar de ser consideradas.

Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 118-119), ao desenvolverem estudos sobre o estado da arte de pesquisas de avaliações de políticas sociais no Brasil, destacam que:

O mais frequente dos problemas apontados é o distanciamento do programa em relação a seus objetivos iniciais, em decorrência, geralmente, de distorções na sua implementação e, em alguns casos, pela forma como os benefícios são apropriados pela população.

Eles também apontam que “Finalmente, um problema que diz respeito especificamente ao funcionamento dos programas sociais e que aparecem com alta incidência nos estudos analisados é o da falta de integração entre as agências na implementação dos programas” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p. 119).

Nessa mesma perspectiva, Pereira (2006, p. xi-xii) considera que,

As Políticas Públicas, ao serem implementadas, são redesenhadas ou reconfiguradas, uma vez que esse processo se efetiva num ambiente permeado de incertezas e contingências e envolve diferentes sujeitos sociais e seus interesses configurando; portanto, situações a exigir tomadas de decisão que acabam por imprimir mudanças e adaptações ou mesmo redirecionamento das ações anteriormente planejadas. Compreende-se, portanto, que o processo de implementação das Políticas Públicas é dinâmico e mutável haja vista que é perpassado por diversos interesses, racionalidades, incertezas.

Nesse estudo em particular, as políticas para a educação infantil efetivam suas ações em espaços públicos, que significa dizer, conforme Telles (1994, p.92),

Espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir numa moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam [...].

Diante dessa perspectiva apresentaremos a seguir uma breve caracterização do município de Ilhéus e o contexto em que vem acontecendo a política pública educacional para crianças pequenas.

3.2 Caracterização do município de Ilhéus

O município de Ilhéus, localizado no Sul do Estado da Bahia, Brasil, apresentou em 2010 uma população de 184.236 habitantes (IBGE, Censo Demográfico, 2010) e ocupa uma área de extensão territorial de 1.760 quilômetros quadrados (Figura 2), localizado em meio a Mata Atlântica, compondo um lindo cenário em belas paisagens, que tanto inspirou o escritor baiano Jorge Amado.



Figura 2 - Mapa do município de Ilhéus, em 2011.

Fonte: Elaborado a partir de mapas da SEI – www.sei.ba.gov.br (2013) e da SEINFRA – www.seinfra.ba.gov.br (2013).

Apresentarei, a seguir, resumidamente, alguns dados sobre o município de Ilhéus, extraídos do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acessado em 26 de novembro de 2012.

O município de Ilhéus possui 84% da sua população (187.315 habitantes), segundo estimativa do IBGE, em 2012, em área urbana, tendo nos últimos dez anos perdido parte expressiva de sua população (no censo 2000, o município possuía 222.127 habitantes).

Essa redução se deu mais expressivamente entre os mais jovens, que migraram para outras regiões (as pessoas de 35 anos ou mais representava 31% da população em 2000 e em 2010 havia aumentado para 40%).

O município apresenta características (dimensão e produção) muito próximas às cidades médias brasileiras, tendo 1,7 bilhões de reais (a preços de 2009) de valor adicionado pelo seu setor produtivo, sendo que a agropecuária, que há um século era a base da economia do município, agora representa apenas 4% do valor adicionado (indústria 32% e serviços 64%).

A cidade tem 24,17% da população acima de 15 anos ocupada, R\$ 8.782,21 de PIB per capita, sendo o rendimento médio nos domicílios urbanos R\$ 2.081,58 e nos domicílios rurais R\$ 1.104,83. A média nominal de rendimento dos domicílios tem 5,5% deles com renda de até meio salário mínimo; 23% mais de meio a um salário mínimo; 27% mais de 1 a 2 salários mínimos; e 26% mais de dois a cinco salários mínimos, o que demonstra grande concentração de renda. O rendimento médio dos homens é de R\$1.089,00 e das mulheres de R\$ 795,00, dos brancos é R\$ 1.536,00; dos pardos R\$ 836,00 e dos pretos R\$ 719,00.

Dos 56.000 domicílios particulares permanentes do município, 69% são próprios e 19% alugados, sendo que 80% dos domicílios particulares permanentes têm água fornecida pela rede geral; 87% tinham banheiro de uso exclusivo do domicílio, 53% dos domicílios tinham esgoto ligado à rede geral ou pluvial; 84% tinham lixo coletado; e 97% possuíam rede elétrica fornecendo energia.

Observamos que 80% dos domicílios tinham até quatro moradores (padrão mais frequente pai, mãe e filhos). A população era composta de 59% de pardos, 19,5% de brancos e 19% de pretos. Nos domicílios, apenas 24% tem responsabilidade compartilhada, sendo predominante a responsabilidade do cônjuge, homem pelo domicílio.

O município praticamente não tem funcionários da administração direta e indireta estatutários. Na área de educação, não possui consórcios públicos e administrativos com outros entes federados. A Secretaria de Educação do Município conta com a atuação dos seguintes conselhos e órgãos para acompanhamento e controle social: Conselho Municipal de Educação de Ilhéus (CMEI), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho do Fundeb, Conselho Tutelar e Promotoria Pública da Justiça.

Possui um Plano Municipal de Educação (PMI 2001-2010), mas não tem programa de formação para professores da Educação Especial. No que diz respeito à formação dos professores e das professoras da Educação Infantil, o PME 2001-2010 deixa explícito a existência de professores leigos, e quanto à formação continuada, segundo depoimentos de professoras e gestoras da SEC e das Unidades de EI, funcionou muito bem até o ano de 2009 e início de 2010, quando foi interrompida. Deste período para cá, passou a existir apenas formações esporádicas e, na maioria das vezes, por iniciativas próprias das professoras e gestoras dos estabelecimentos, conforme depoimentos de seguimentos diferenciados que atuam nesta etapa da educação básica no município. Quanto a esta (e) profissional que irá trabalhar com crianças pequenas, o documento da ANPED propõe uma Emenda modificativa na Estratégia 1.6, do PNE 2011-2020, em tramitação no Congresso Nacional, que sugere o seguinte:

Ver a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e cursos de formação de professores para a educação infantil, de modo a garantir a construção de currículos capazes de incorporar os avanços das ciências no atendimento da população de zero a cinco anos (ANPED, 2011, p. 31).

Embora o Plano Municipal de Educação de Ilhéus (PMI) expresse a existência de uma política de formação continuada dos docentes, esta, de fato, não vem surtindo os efeitos pretendidos. É provável que isto esteja acontecendo ou pela falta de continuidade das formações ou em virtude do grande número de professores contratados, em torno de

90% de professoras da educação infantil, o que implica em muitas trocas durante o ano ou de um ano para outro.

Também na entrevista⁵ com a secretária de Educação, em outubro de 2012, fez-se o destaque de que o município tem investido “maciçamente na qualificação profissional, na formação continuada, com orientadores, professores”. No entanto, refere-se ao Programa Pacto pela Educação, o qual tem como foco a formação de alfabetizadores, conforme trecho abaixo:

Além de dois professores por turma, nós temos investido maciçamente na qualificação profissional, na formação continuada, com orientadores, professores e, agora, com o Pacto pela Educação, adesão na proposta do governo do estado fazendo essa parceria, defendendo e implantando o pacto pela educação, que, de certa forma, engloba a educação infantil também e anos iniciais (Entrevista realizada em outubro de 2012).

Em janeiro de 2009, foi apresentada a sugestão do Plano de Ações Articuladas (PAR) do Município. Este plano foi elaborado pela equipe da Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com especialistas do MEC, a partir da cooperação firmada após assinatura do Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso pela Educação, comprometendo-se com a melhoria dos indicadores educacionais a partir do desenvolvimento de ações que possibilitassem o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo referido Termo.

De acordo com o PAR (2009), estava previsto: criar política de formação continuada para professoras da Educação Infantil. Com a mudança de gestores da Secretaria de Educação, inclusive do secretário de Educação, a formação para os professores da educação infantil foi interrompida no início do primeiro semestre de 2010 e não foi retomada até os dias atuais, havendo apenas algumas iniciativas isoladas por parte de algumas professoras. Conforme apontou algumas entrevistas com gestoras, conselheiras e professoras: a formação para as professoras da educação infantil se deu em dois momentos, com carga horária de 120 horas cada um, totalizando 240 horas distribuídas ao longo de, aproximadamente, dois anos. Inicialmente, oferecido aos professores efetivos e

⁵ Nos relatos das entrevistas apresentados nesse texto, iremos manter o anonimato das pessoas envolvidas, conforme declarado no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado por estas.

depois aberto a todos que tivessem interesse nessa formação. A primeira capacitação foi sobre “Os fazeres na educação infantil” (120h); e a segunda, “As linguagens na arte” (120h), ambas oferecidas pela Secretaria Municipal de Educação. Segundo os entrevistados, esse curso foi de extrema importância para a formação das professoras no trabalho diário com as crianças e deveria ser retomado.

O Relatório do Plano de Ações Articuladas de Ilhéus, no ano de 2012 (Quadro 2), consta no item da Ação 4 - Implementar Políticas de Formação Continuada dos Professores que atuam na Educação Infantil (Creches e Pré-escolas), considerando a Lei Federal 10.639/2003, que torna obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana e os princípios preconizados pelas Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. No entanto, o item desta subação, que consta: oferecer curso de formação continuada (aperfeiçoamento) para os professores que atuam na educação infantil, encontra-se avaliado como “Não iniciado”, e o motivo: “Aguardando agendamento do MEC”, conforme quadro abaixo extraído do Relatório do PAR 2012 de Ilhéus.

Quadro 2 – Ações, situação em termos de momento, motivo que explica a situação, instituições envolvidas e data prevista para execução conforme o PAR de Ilhéus, em 2012

Ação	Situação	Motivo	Instituições	Data de Execução Prevista
1. Elaborar um plano de formação continuada dos professores que atuam na educação infantil contendo nome do profissional e demanda específica por formação.	Em andamento	Plano elaborado na Plataforma Freire	PMI/ MEC	2010/2011
2. Oferecer curso de formação continuada (aperfeiçoamento) para os professores que atuam na Educação Infantil.	Não iniciado	Aguardando agendamento do MEC	PMI/ MEC	2010/2011
3. Oferecer curso de formação continuada (aperfeiçoamento) para os professores que atuam na Educação Infantil.	Não iniciado	Aguardando agendamento do MEC	PMI/ MEC	2010/2011
4. Oferecer curso de formação continuada (especialização) para os professores que atuam na Educação Infantil.	Não iniciado	Aguardando agendamento do MEC	PMI/ MEC	2010/2011
5. Oportunizar a discussão dos conceitos e conteúdos trabalhados no processo de formação dos professores e sua transposição para o espaço escolar.	Não iniciado	Aguardando agendamento do MEC	PMI/ MEC	2010/2011
6. Qualificar os professores de Educação Infantil que atuam no campo em cursos implementados pela secretaria municipal de educação.	Não iniciado	Aguardando agendamento do MEC	PMI/ MEC	2010/2011
7. Qualificar os professores de Educação Infantil utilizando materiais produzidos pelo MEC em cursos implementados pela SME.	Não iniciado	Aguardando agendamento do MEC	PMI/ MEC	2010/2011
8. Qualificar os professores de Educação Infantil utilizando materiais produzidos pelo MEC em cursos implementados pela SME.	Não iniciado	Aguardando agendamento do MEC	PMI/ MEC	2010/2011
9. Preparar concurso público para contratação de profissionais com formação em Pedagogia para atender as novas demandas.	Não iniciado	Aguardando agendamento do MEC	PMI/ MEC	2010/2011

Fonte: Relatório do PAR de Ilhéus em 2012 (2012).

Os dados diagnósticos apresentados no Plano Municipal de Educação correspondente a década de 2001 a 2010, sobre a educação infantil do município, revela que:

A educação infantil atende apenas 10% da demanda, ou seja, tem uma oferta muito aquém das demandas, tendo em vista que a escassez de recursos impõe que o município priorize o ensino fundamental. A oferta de creches e pré-escolas é majoritariamente em escolas particulares com funcionamento precário principalmente as que funcionam nos bairros periféricos e as que são dirigidas por entidades filantrópicas e ou assistenciais (PMEI, 2001, p.02).

Os dados do IBGE sobre pré-escola no município de Ilhéus nos anos de 2005, 2007 e 2009 mostram que houve crescimento nesse período dos dados referente ao número de matrículas, de docentes e de escolas apenas para os estabelecimentos municipais, enquanto para os estabelecimentos estaduais e privados houve redução desses números ou se mantiveram (Tabela 1). O maior crescimento desses números nos estabelecimentos

municipais, no período de 2005 a 2009, foi de 60,7% para o número de docentes; 11,5% no número de escolas; e 1,3% no número de matrículas, sendo que o crescimento do número de docentes já ocorreu desde 2007, com 53,6%.

Este crescimento do número de docentes desde 2007 pode ser explicado pela exigência da LDB de 1996, que responsabilizou o município pela educação infantil, mas que só começou a ser implementada a partir de 2006 em função do prazo para implementação dessa lei. Neste caso, o número de crianças por professora passou de 29,5 em 2005 para 18,6 crianças em 2009, o que é menor do que indicado como bom (21 crianças por professor), segundo o Plano Nacional de Educação-PNE de 2001-2010 (2002).

A redução do número de crianças é um critério importante considerado pelo município, pois as crianças podem usufruir mais espaço para movimentação nas salas, melhora na organização do ambiente, mais atenção da professora, entre outros fatores. No entanto, recomendamos também considerar que nada adianta a redução das turmas se não houver investimento público para adequação dos espaços, para qualificação e valorização da professora e para condições do desenvolvimento do seu trabalho.

A efetivação do direito da criança à educação infantil se concretiza no acesso destas a estabelecimentos de educação infantil em condições adequadas. Para isso, compete ao poder público municipal, por meio do regime de colaboração entre os entes federados (Distrito Federal, Estados, Municípios e a União), prestar a assistência técnica e financeira compatível a essa efetivação.

Pautando-se nos argumentos que Faria (2005, p. 2) defende:

As crianças de 0 a 6 anos têm direito de serem cuidadas e educadas fora de casa, fora da esfera privada da família, em ambientes coletivos, na esfera pública, “por profissionais formadas, que não dão aulas, no entanto, com intencionalidade educativa para além do espontaneísmo, sem acelerar o crescimento infantil, mas que (des) organizam o espaço e o tempo para as crianças produzirem entre elas as culturas infantis. Com o papel bastante ativo, as professoras/educadoras são protagonistas ao lado da centralidade na criança.

Tabela 1 – Matrículas, docentes e escolas por tipo de estabelecimento na pré-escola em Ilhéus-BA, nos anos de 2005, 2007 e 2009

Estabelecimento	Matrículas (unid.)			Evolução 2005-2009 (%)
	2005	2007	2009	
Estadual	274	106	88	-67,9
Municipal	2.477	2.126	2.509	1,3
Privada	3.585	2.370	2.085	-41,8
Total	6.336	4.602	4.682	-26,1

Estabelecimento	Docentes (unid.)			Evolução 2005-2009 (%)
	2005	2007	2009	
Estadual	16	7	9	-43,8
Municipal	84	129	135	60,7
Privada	182	137	136	-25,3
Total	282	273	280	-0,7

Estabelecimento	Escolas (unid.)			Evolução 2005-2009 (%)
	2005	2007	2009	
Estadual	1	1	1	0,0
Municipal	26	29	29	11,5
Privada	48	35	31	-35,4
Total	75	65	61	-18,7

Fonte: IBGECidades. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 08.03.12.

A Tabela 2 apresenta a evolução dos dados de matrículas, docentes e escolas também; no entanto, são informações para a educação infantil e em um período maior de 2005 a 2010, em Ilhéus. Esta tabela apresenta informações de fonte diferente da anterior, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Os dados da educação infantil, como apresenta a SEI, mostram comportamento semelhante ao da pré-escola, dados do IBGE da tabela anterior, que é o crescimento dos dados relacionados a matrículas, docentes e escolas dos estabelecimentos municipais e redução para esses números, no mesmo período, para os outros estabelecimentos, estadual e privada. O resultado de crescimento dos dados para o município de Ilhéus nesse período está condizente com o esperado conforme a LDB de 1996 que estabelecia a responsabilidade do município pela educação infantil, sendo que esse município assumiu essa responsabilidade somente a partir de 2006.

Tabela 2 – Matrículas, docentes e escolas por tipo de estabelecimento na educação infantil em Ilhéus-BA, no período de 2005 a 2010

Estabelecimento	Matrículas (unid.)						Evolução 2005-2009 (%)	Evolução 2005-2010 (%)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Estadual	274	65	131	118	159	116	-42,0	-57,7
Municipal	2.665	1.968	2.273	2.624	2.719	2.861	2,0	7,4
Privada	4.144	3.949	3.402	3.022	2.751	2.159	-33,6	-47,9
Total	7.083	5.982	5.806	5.764	5.629	5.136	-20,5	-27,5

Estabelecimento	Docentes (unid.)						Evolução 2005-2009 (%)	Evolução 2005-2010 (%)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Estadual	16	13	12	4	9	11	-43,8	-31,3
Municipal	96	87	152	122	149	172	55,2	79,2
Privada	206	208	159	192	172	142	-16,5	-31,1
Total	318	308	323	318	330	325	3,8	2,2

Estabelecimento	Escolas (unid.)						Evolução 2005-2009 (%)	Evolução 2005-2010 (%)
	2005	2006	2007	2008	2009	2010		
Estadual	1	1	1	1	1	1	0,0	0,0
Municipal	26	26	29	30	29	28	11,5	7,7
Privada	48	46	36	38	32	25	-33,3	-47,9
Total	75	73	66	69	62	54	-17,3	-28,0

Fonte: SEI (2013).

Apesar do crescimento apresentado em números de docentes e de escolas (unidades educativas), de acordo com os dados do IBGE, o Plano Municipal de Educação Infantil parece retratar a realidade, quando afirma que a demanda por educação infantil de apenas 10% ainda está muito aquém do que o PNE (2001) tinha como meta para a década, 50% de zero a três anos e 80% de quatro a cinco anos. De dez mães que possuíam crianças com menos de três anos (escolhidas aleatoriamente entre as que tinham crianças com maior idade já na unidade educativa do município), no período entre novembro e dezembro de 2012, oito delas afirmaram que colocariam os filhos menores de três se tivesse essa oportunidade. As dez mulheres ainda esclareceram que a única fonte de renda que recebem é a da Ação do Programa Bolsa Família e quando encontram alguém (irmã, vizinha, mãe, cônjuge, filho mais velho), com disponibilidade para ficar com sua criança, é que exercem atividade fora do seu domicílio, a exemplo de: doméstica, faxineira, manicure/pedicure,

lavadeira, entre outras atribuições. Todas, atividades esporádicas que não dependem de vínculo empregatício.

Os dados demográficos do censo de 2010 do IBGE (2012) revelam alguns aspectos sobre o tema trabalho das mulheres em Ilhéus. A população de mulheres em Ilhéus nesse ano do censo era de 94.796, o que corresponde a 51,5% do universo de residentes no município. No tema trabalho, o IBGE considera o universo apenas das pessoas com dez anos ou mais de idade. Neste caso, o universo das mulheres com essa característica é de 80.519, o que representa 84,9% das mulheres. Portanto, as estatísticas a seguir serão apenas para esse universo. Do total das mulheres com dez anos ou mais de idade, 39,9% estavam trabalhando na semana de referência do censo e 28,0% eram empregadas. Das empregadas, 55,7% tinham carteira assinada, 37,1% trabalham sem carteira e dessas, 87,5% não contribuem para a previdência.

Em relação à ocupação das mulheres em Ilhéus no período do censo de 2010, estas se dividiam conforme a Tabela 3 apresenta. A maioria (63%) das mulheres que trabalhavam nesse período tinha ocupação nos três primeiros anos apresentados na Tabela 2, são os seguintes grupos: trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados (25,6%); ocupações elementares (24,3%); e profissionais das ciências e intelectuais (13,1%). No primeiro grupo, a maioria é de vendedores (51,6%); no segundo grupo, a maioria é de trabalhadores dos serviços domésticos em geral (62,9%); no terceiro grupo, a maioria é composta de profissionais do ensino (65,9%); no quarto grupo, a maioria é de escriturários (56,5%); o quinto grupo é composto apenas das chamadas ocupações mal definidas; já o sexto grupo é composto de agricultores/agricultoras, profissionais da agropecuária e pescadores/pescadoras.

Tabela 3 - Grupos de base da ocupação no trabalho principal das mulheres de dez anos ou mais de idade no município de Ilhéus, em 2010

Grupos de base da ocupação no trabalho principal	Mulheres (unid.)	Mulheres (%)	Mulheres (FAC %)
Trabalhadores dos serviços, vendedores dos comércios e mercados	8.223	25,6	25,6
Ocupações elementares	7.820	24,3	49,9
Profissionais das ciências e intelectuais	4.213	13,1	63,0
Trabalhadores de apoio administrativo	2.689	8,4	71,4
Ocupações mal definidas	2.443	7,6	79,0
Trabalhadores qualificados da agropecuária, florestais e da pesca	2.025	6,3	85,3
Técnicos e profissionais de nível médio	1.791	5,6	90,9
Diretores e gerentes	1.255	3,9	94,8
Operadores de instalações e máquinas e montadores	919	2,9	97,7
Trabalhadores qualificados, operários e artesãos da construção, das artes mecânicas e outros ofícios	658	2,0	99,7
Membros das forças armadas, policiais e bombeiros militares	95	0,3	100,0
Total	32.131	100,0	

Fonte: IBGE (2012).

Nota: FAC – frequência acumulada crescente.

Quanto à carga horária destas mulheres trabalhadoras, a Tabela 4 apresenta as suas participações por faixa de carga horária, de acordo com os dados do IBGE (2012). A maior participação das mulheres está na faixa de 40 a 44 horas semanais, com 38,4%, seguida da faixa de 15 a 29 horas, com 15,9%. Poderia se afirmar também que a maioria (59,9%) tem jornada de trabalho de 40 horas ou mais.

Tabela 4 - Carga horária semanal das mulheres de dez anos ou mais de idade no município de Ilhéus, em 2010

Carga horária semanal (h)	Mulheres (unid.)	Mulheres (%)
Até 14	4.053	12,6
15 a 29	5.103	15,9
30 a 39	3.735	11,6
40 a 44	12.339	38,4
45 a 48	3.042	9,5
49 ou mais	3.858	12,0
Total	32.130	100,0

Fonte: IBGE (2012).

Os dados acima, apresentando uma breve contextualização do município de Ilhéus, podem ajudar a ilustrar o panorama de desigualdade populacional aliado à desigualdade da capacidade de distribuição de renda no Brasil. Reflexo de um país extremamente desigual e com ampla estratificação social e educativa. Ainda que os índices de desigualdade pareçam ter sido amenizados com as ações implementadas no governo Luiz Inácio Lula da Silva, as desigualdades continuam. O Brasil tem obtido uma redução expressiva no número de famílias que vivem em pobreza extrema.

3.2.1 Sobre os Direitos da Pequena Infância em Ilhéus

Em registros extraídos em 2011 e 2012, na Secretaria Municipal de Educação de Ilhéus (Mapas de Matrícula, atas de resultados finais, cuja fonte é o Setor de Matrícula e Estatística), consta a informação de que desde o ano de 1967, a rede municipal possui atendimento à infância, ou seja, há mais de 40 anos, na modalidade Pré-escolar. Nesses mesmos registros, verifica-se que o atendimento às crianças de até três anos, ou seja, em creches, se deu a partir do ano de 2006, pela Secretaria de Educação. Antes desse período, essas crianças ainda estavam vinculadas à Secretaria de Assistência Social.

No entanto, é importante salientar que esses registros são bastante escassos e não apresentam detalhes na configuração da modalidade Pré-escolar como: número de Unidades Educativas, número de crianças matriculadas por faixa etária ou outra organização, dificultando a análise dos anos que antecedem o de 2006.

Os dados da Tabela 5, fornecidos pela SEDUC de Ilhéus em 2011 e 2012, mostram a distribuição ao longo dos anos de 2006 a 2012, das crianças matriculadas na educação infantil por etapas (creche e pré-escola) e confirmam a pequena oferta de matrículas e a grande desigualdade existente na etapa da creche e da pré-escola, como também na zona rural e urbana. O destaque para o ano de 2006 se deu pelo fato de ter sido este o ano em que o município responsabilizou-se, enquanto área educativa e vinculada à Secretaria de Educação, pela creche, já que antes de 2006 o atendimento à primeira infância competia à Secretaria de Assistência Social, não envolvida nessa pesquisa em função do grau de complexidade que envolve investigar políticas de educação, com diversos órgãos e coordenações dentro da própria Secretaria de Educação. Dessa forma, a SEDUC não tem informações exatas dos anos anteriores a 2006, principalmente no que tange à etapa da creche.

Conforme se observa na próxima Tabela:

Tabela 5 – Matrículas em creches e pré-escolas municipais no período de 2006 a 2011, no município de Ilhéus

ANO	ZONA	CRECHE			PRÉ ESCOLA			TOTAL DE MATRÍCULA EDUCAÇÃO INFANTIL			
		Mat. inicial	Mat. Pós censo	Total de matrícula	Mat. Final	Mat. inicial	Mat. Pós censo	Mat. Final	Mat. Inicial	Mat. Final	
2006 ⁽¹⁾	Urbana	149	29	178	131	1106	70	1176	1028	1968	1799
	Rural	25	2	27	21	688	87	775	619		
	TOTAL	174	31	205	152	1794	157	1851	1647		
2007	Urbana	125	0	125	106	1251	42	1293	1120	2234	2241
	Rural	22	0	22	19	836	45	881	731		
	TOTAL	147	0	147	125	2087	87	2174	1851		
2008	Urbana	203	12	215	157	1452	52	1504	1273	2581	2260
	Rural	23	1	24	20	903	69	972	810		
	TOTAL	226	13	239	177	2355	121	2476	2083		
2009	Urbana	184	11	195	174	1597	126	1723	1497	2720	2511
	Rural	62	1	63	47	877	87	964	793		
	TOTAL	246	12	258	221	2474	213	2687	2290		
2010	Urbana	374	22	396	316	2542	177	2719	2420	3849	3593
	Rural	45	3	48	38	888	78	966	819		
	TOTAL	419	25	444	354	3430	255	3685	3239		
2011 ⁽²⁾	Urbana	298	12	310		2210	134	2344		3330	
	Rural	48	4	52		774	78	852			
	TOTAL	346	16	362		2984	212	3196			

Fonte: Setor de Matrícula e Estatística da SEC/Ilhéus.

⁽¹⁾ Os dados de 2006 foram contabilizados por escola. Para designar as escolas rurais das da zona urbana, usamos dados da SEC do ano de 2008.

⁽²⁾ As informações desse ano se diferem das dos anos anteriores, outro tipo de formatação de tabela, não inclui matrícula final. Ausência dessa informação.

Já os dados da Tabela 6, apresentada a seguir, evidenciam que os anos de 2008 e 2009 não apresentam grande diferenciação entre o número de estabelecimentos das zonas rural e urbana, apresentando maior desigualdade neste item, a partir do ano de 2010. Os dados de 2006 e 2007 coletados na SEC não apresentaram informações detalhadas, que nos permitissem fazer outras inferências desse período, reduzindo nossa análise sobre os dados, demonstrando a deficiência/dificuldade de entendimento a partir desses dados disponibilizados. Esses mesmos dados também são reveladores de que o município não tem clareza na concepção de estabelecimentos de educação infantil, creche e pré-escola. O município apontou a existência de uma Creche municipal; no entanto, essa atende crianças na faixa etária de três a cinco anos, configurando-se como Unidade de Educação Infantil, pois o estabelecimento creche propõe o atendimento às crianças na faixa etária de zero a

três anos, não apresentado em nenhuma das Unidades existentes no Município este tipo de configuração.

Tabela 6 - Unidades de Educação Infantil municipal em Ilhéus, Período de 2006 a 2012

Ano	Unidades educativas	Unidades da zona rural	Unidades da zona urbana	Unidades que cobriram apenas a creche	Unidades que cobriram apenas a pré escola	Unidades que cobriram apenas creche e pré escola	Unidades que cobriram também a outra modalidade de ensino
2006	26			0	0	1	25
2007	29			0	0	3	26
2008	30	14	16	0	0	0	30
2009	30	14	16	0	1	1	28
2010	34	12	22	0	2	6	26
2011	33	13	20	0	4	5	24
2012	33	13	20	0	4	4	25

Fonte: Setor de Matrícula e Estatística da SEC/Ilhéus.

O município de Ilhéus, em 2010, conforme Estudo de Demanda por creches realizado pela Secretaria de Educação, possuía 17.500 crianças de zero a três anos sem atendimento e necessitando de vagas em creches. Dessas crianças, encontravam-se parcialmente atendidas em seu “direito à educação em creches e pré-escolas”, conforme trata a Constituição Federal, no Artigo 208 (Brasil, 1988), 255 crianças de três anos na etapa da creche e outras 2.936 crianças de quatro e cinco anos na etapa da pré-escola. Assim sendo, as crianças do município de Ilhéus contaram nesse ano com 34 unidades de educação infantil ao todo, distribuídas conforme demonstrou a Tabela 6.

Os dados do estudo nos apresentam uma amostra dos muitos desafios ainda a serem enfrentados pelo Poder Público municipal, em prol do direito da pequena infância brasileira à educação, embora já tenhamos passado dos 16 anos de reconhecimento, pela LDB/1996, da educação infantil como primeira etapa da educação básica. A defesa do direito à educação de todas as crianças continua sendo um “objetivo” proclamado pelas Leis nacionais, já que as vagas continuam restritas a “pouquíssimas” crianças. A mudança que visualizamos diz respeito à forma de acesso da criança a esse serviço, que não tem utilizado o critério de que a vaga é da mãe trabalhadora ou da que ganha pouco. O critério

utilizado, atualmente, ao menos no município pesquisado, tem sido a ordem de chegada, segundo informou a gestora, responsável pelo Setor da Educação Infantil da Secretaria de Educação, em entrevista realizada em julho de 2011. Vale salientar que as vagas disponibilizadas pela SEC não admitem a entrada de crianças menores que três anos, devido à falta de infraestrutura para a cobertura dessa faixa etária, e prioriza-se as de quatro e cinco anos, em função da obrigatoriedade de matrículas.

Tomando como parâmetro a LDB/1996, que postula a definição da política, a elaboração do plano municipal de educação, a criação de programas e projetos de educação infantil e ensino fundamental como competência de cada município, exemplificamos como o município vem traçando sua política, para cobertura da educação infantil. Para isto, apresenta-se os objetivos da Política Municipal de Educação, indicadas pelo Artigo 41, do Plano Diretor de Ilhéus, na subseção II:

Art. 41. São objetivos da Política Municipal de Educação os seguintes:

I – atender à demanda da educação infantil, conforme os parâmetros do Plano Nacional da Educação;

II – universalizar o atendimento à demanda do Ensino Fundamental, garantindo o acesso e permanência na escola;

III – promover a erradicação do analfabetismo;

IV – compatibilizar as propostas educacionais com as necessidades oriundas do processo de desenvolvimento sustentável do Município;

V – articular a política educacional ao conjunto de políticas públicas, em especial a política cultural, compreendendo o indivíduo enquanto ser integral, com vistas à inclusão social e cultural com equidade;

VI – assegurar a autonomia de instituições educacionais quanto aos projetos pedagógicos e aos recursos financeiros necessários à sua manutenção, conforme artigo 12 da Lei Federal nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Com base em dados locais coletados, especificamente do município de Ilhéus, é possível afirmar que a responsabilidade do município com a Educação Infantil, prevista na Constituição Federal, representa avanços concretos em relação à previsão de vagas para a primeira etapa da educação básica, via Secretaria de Educação, à medida que se inicia esse processo de responsabilização. No entanto, apresenta também muitos desafios no cumprimento desta, em termos de acesso e permanência das crianças desde o nascimento, adequação de critérios de qualidade e de equipamentos da rede física, qualificação e valorização da professora que cuida e educa estas crianças, entre outros. De acordo com a Proposta Política-Pedagógica do Município de Ilhéus, revisada em 2008:

Apesar de todos esses avanços a Rede Municipal de Ilhéus não vem atendendo a demanda de Educação Infantil. Há décadas não se constrói escolas no Município para atender a esse segmento. Sem um investimento por parte do governo federal, na época (FUNDEF) e sem políticas públicas municipais, as entidades conveniadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas assumiram o atendimento com ajuda da Secretaria de Assistência Social, tendo pouca assistência da Secretaria de Educação. Atualmente temos (*sic*) seis escolas de educação infantil (a maioria sem estrutura interna e externa adequada), portanto, um número insuficiente de escolas próprias da Rede Municipal de Ensino e onze conveniadas (PPP/Ilhéus, 2008, p. 6).

Observe que este dado de 2008 retratava a maior cobertura da educação infantil em Unidades Conveniadas, muitas em estado de precariedade extrema em termos de adequação dos espaços e condições de acesso e permanência. Paulatinamente, com a passagem das crianças de seis anos para estabelecimentos do Ensino Fundamental, juntamente com a interferência da fiscalização de órgãos como Ministério Público e Conselho Municipal de Educação, observamos, atualmente, em 2012, a redução do número de Unidades que estabelecem convênios com o Município para oferecimento desta cobertura às crianças na faixa etária de três a cinco anos de idade, e, em sua maioria, com condições de infraestrutura melhores que as municipais. Mesmo com esta iniciativa, o déficit com as crianças na faixa etária menor que três anos de idade continua imensa, pois não existe esta cobertura pelo Poder Público municipal.

Campos, Rosemberg e Ferreira (1989, p. 9) afirmam no texto "a Constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas":

Ao definir no seu art. 208, inciso IV, que, entre outros, o 'dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...) atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade', a Constituição cria uma obrigação para o sistema educacional, o qual, certamente, terá que se equipar para dar respostas a esta nova responsabilidade. No que se refere às atribuições dos Municípios, esta questão não só é considerada como parte de suas obrigações, porém, mais do que isto, é definida como prioritária, ao lado da educação elementar. Em seu art. 221, § 2º, a Seção sobre Educação determina que 'Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar' (grifos meus).

A Constituição Federal de 1988 representou muitos ganhos para a educação infantil, mas ainda persiste a falha na desarticulação, tanto entre os entes federados, quanto com a etapa da creche, que continua sem representação de fato no que diz respeito à educação básica brasileira. Esta falha se dá em virtude da escassez de recursos que leve em

consideração a especificidade dos bebês e desarticulação também com as outras secretarias, como Saúde, Justiça, Trabalho, Cultura e Assistência Social, conforme estudos realizados por Baptista e Coelho (2005, p. 9) ao apontarem que:

É preciso formular e implementar políticas capazes de articular as secretarias e órgãos ligados à Saúde, Assistência, Justiça, Trabalho, Cultura, concretizando um regime de colaboração entre os órgãos do mesmo município e entre os diferentes entes federados: municípios, estados e Governo Federal.

Almeida Filho, Speller e Nader (2010, p. 33), enquanto membros do Conselho de desenvolvimento Econômico e Social (CDES), apresentaram a seguinte avaliação ao discutirem sobre o potencial das políticas educacional e tributária para o desenvolvimento com equidade:

Considerando as necessidades educacionais do país para avançar no ritmo adequado e na direção dos requisitos da Sociedade do Conhecimento, o CDES avalia que o Estado deve aumentar significativamente o percentual investido em educação. O montante de recursos para investimento em educação precisa ultrapassar o limite de 6% do PIB recomendado pela UNESCO e chegar aos 10%, ainda que gradualmente, nos próximos anos.

Em função dessas necessidades educacionais e da carência de recursos, o município de Ilhéus não consegue se expandir, conforme o que foi proposto pelo PNE 2001-2010. O número de vagas/matrículas, a ponto de atender à demanda apresentada via estudo realizado em 2010, pela própria Secretaria de Educação do município, aponta,

uma demanda de 17.500 crianças sem atendimento de 0 a 3 anos, sendo que 70% dessa demanda encontra-se nos bairros periféricos do nosso município a exemplo do Bairro Malhado, Av. Esperança, Salobrinho, Teotônio Vilela, Banco da Vitória, Centro Social Urbano e o Distrito do Couto (Estudo de Demanda, 2010, s/n). Porém a demanda real é bem maior que a divulgada oficialmente, pois a população, sabendo previamente da inexistência de vagas disponíveis, não tem a prática de cadastrar seus filhos. O resultado é que o número de vagas pedidas oficialmente é muito menor do que o número real de pessoas que gostariam de colocar seus filhos em creches e pré-escolas. Em Ilhéus, o número de crianças de zero a três anos passa de 20 mil, e somente 226 delas frequentam creches (ESTUDO DA DEMANDA, 2010, p. 128).

O Estudo da Demanda (2010) mostra que a grande maioria dessas comunidades é formada por famílias de baixa renda, constituídas por muitos filhos, grande número de mães jovens e solteiras, pais que trabalham o dia inteiro. Trata-se de comunidades carentes de bens e serviços públicos/sociais, entre eles, a educação das crianças pequenas, permitindo que fiquem expostas à marginalização, a acidentes, à violência, aos abusos, ao

uso de drogas e outros vícios, colocando em risco a saúde e a integridade física, social e psicológica dessas crianças.

No sentido de atender uma parte da demanda apresentada, o município pesquisado possuía, no ano de 2010, 34 unidades que também destinavam vagas à educação infantil, sendo que, dessas, apenas 10 atenderam, também, as crianças de 0 a 3 anos, em sua maioria já com três anos de idade, totalizando o número de atendimento de 3.239 crianças na pré-escola (crianças de quatro e cinco anos) e 354 crianças na creche (crianças de três anos).

Existem, ainda, no município, muitos estabelecimentos denominados de educação infantil, mas que continuam a atender, além da faixa etária de quatro e cinco anos, turmas de crianças de seis anos, ou seja, do ensino fundamental de nove anos. Isto ocorre com o fim de responder a questão da obrigatoriedade de matrículas nessa faixa etária, e em virtude da dificuldade de conseguir recursos para investimento em construção de novas unidades, reduzindo, ainda mais, o atendimento às crianças pequenas. A LDB/1996 e o PNE/2001 – meta 2, do Ensino Fundamental – já apresentavam a determinação de implantação progressiva do Ensino Fundamental de nove anos, pela inclusão das crianças de seis anos de idade.

Nesse sentido, a estratégia que o município vinha utilizando para cobertura desta meta foi a redução do número de vagas para as crianças da educação infantil e utilização de algumas salas para crianças de seis anos de idade.

Depoimentos de gestores da SEDUC apontam que há mais de vinte anos o município não tem construído estabelecimentos educacionais, mesmo tendo sido contemplado, desde o ano de 2011 até os dias atuais (2013), com recursos para construção de seis equipamentos do Proinfância. Conforme consta na página do SIMEC, no site do MEC, tais estabelecimentos ainda não foram construídos.

A Proposta Política-Pedagógica (PPP) de 2008 afirma que, em atenção aos dispositivos da Lei 11.274/2006, “foi implantado o Ensino Fundamental de Nove Anos, portanto as crianças de 6 anos que faziam parte da educação infantil passaram para o ensino fundamental”. Acrescentamos, também, a falta de uma política municipal de educação infantil, conforme esboçaram alguns conselheiros e gestores entrevistados em 2012

(Conselho do Fundeb, Conselho de Alimentação Escolar, Unidades de Educação Infantil) e como consta na PPP/2008, que ainda vigora nos dias atuais. Esta estratégia foi utilizada em mais Unidades de Educação Infantil até 2011. Em 2012, as crianças na faixa etária de seis anos de idade já haviam sido transferidas, em sua maioria, para estabelecimentos do Ensino Fundamental, restando apenas um na zona urbana e mantendo a configuração nas unidades da zona rural.

Os gestores das unidades, que ainda atendem a faixa etária de seis anos, ou seja, primeiro ano do ensino fundamental de nove anos, confirmaram, como justificativa, que esta cobertura se aplica: “por conta da falta de recursos para construção de novas Unidades de Educação para dar conta de atender à questão da obrigatoriedade de matrículas ocasionadas pelo Ensino Fundamental de 9 anos”.

Para a inclusão da criança de seis anos, falta infraestrutura nos estabelecimentos públicos do ensino fundamental. As cadeiras, por exemplo, são muito altas, deixando as pernas das crianças penduradas, durante um longo período de sua jornada; não há espaços para atividades de recreação/brincadeiras ou parques com brinquedos apropriados, faltam livros adequados a essa idade, entre outros aspectos, bem como o desconhecimento, por parte das professoras, quanto às especificidades dessa faixa etária. Cabe ressaltar que uma educação pública de qualidade exige um investimento que não é “pequeno”, o que implica, obrigatoriamente, na discussão sobre os recursos para esse financiamento (PINTO, 2007). O que temos visto ao longo de todos esses anos é uma distribuição desigual de recursos, diferenciada por níveis educacionais, cabendo a menor parcela para a educação infantil. Essa insuficiência de recursos destinados a essa etapa educacional pode explicar, em parte, o quadro de precariedades em que ela se apresenta.

Fatos como esses se repetem em outros municípios brasileiros, tendo em vista a maneira e o contexto em que se deu e vem acontecendo a implantação e implementação do ensino fundamental de nove anos (EF9anos – Lei nº 11.274/2006) no Brasil, que, na maioria das vezes, deixa de fora os principais atores do processo. A pesquisa de mestrado da FEUSP, defendida em 2011 por Sylvie Bonifácio Klein, sob a orientação da Professora Lisete Arelaro, investigou a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos no município de São Paulo e apontou, a partir de depoimentos, “a revelação de que não houve participação

(nem da coordenadora pedagógica, das professoras ou das famílias) sobre a mudança anunciada” quanto à implantação do EF9 anos. E ainda persistem dúvidas com relação à definição pedagógica para o 1º ano do EF9 anos. Os professores e professoras não apresentam segurança sobre “o currículo para esse primeiro ano” (KLEIN, 2011, p.167). A autora acrescenta que as entrevistas revelaram que “as pessoas foram, quando muito, comunicadas da mudança” (KLEIN, 2011, p.168). Nas palavras de Klein:

Percebe-se que a falta de participação não advém apenas de uma suposta falta de gestão democrática interna à unidade escolar, mas pode refletir problema anterior: a forma como as políticas se inserem para as escolas (e até para as redes de ensino), de forma hierárquica (KLEIN, 2011, p.168-169).

Assim, na medida do possível, algumas Unidades de educação infantil de Ilhéus vêm atendendo, também, crianças de seis anos. Adiciona-se a esta questão

o despreparo da professora que atende essa etapa, pois muitas desconhecem o trabalho que é realizado na educação infantil, bem como as especificidades de uma criança de seis anos e apresentam uma certa dificuldade de adequação do trabalho já que não estavam acostumadas ao trabalho com crianças tão pequenas, que não pode estar restrito às questões escolares, [e sim com] intencionalidade educativa (FARIA, 2005, p.2)

Essa situação também foi apontada por gestoras, nas entrevistas realizadas tanto na SEDUC quanto nos estabelecimentos de Educação Infantil, nos anos de 2011 e 2012.

Esta necessidade de um conhecimento específico para essa faixa etária, apontado pelas gestoras, trata-se do que se deve saber sobre o trabalho a ser realizado na educação infantil. Estudos realizados por Rocha (1999, p. 61) reforçam essa necessidade e sugerem uma Pedagogia da Infância que tenha como foco de atenção a criança em “seus processos de constituição como seres humanos em diferentes contextos sociais, sua cultura, suas capacidades intelectuais, criativas, estéticas, expressivas e emocionais”. O documento Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, apresentado pelo MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica, no ano de 2010, também explicita que,

o campo da Educação Infantil vive um intenso processo de revisão de concepções sobre educação de crianças em espaços coletivos, e de seleção e fortalecimento de práticas pedagógicas mediadoras de aprendizagens e do desenvolvimento das crianças. Em especial, têm se mostrado prioritárias as discussões sobre como orientar o trabalho junto às crianças de até três anos em creches e como assegurar práticas junto às crianças de quatro e cinco anos que prevejam formas de garantir a continuidade no processo de aprendizagem e desenvolvimento das crianças, sem antecipação de conteúdos que serão trabalhados no Ensino Fundamental (BRASIL, 2010, p. 7).

A fim de acompanhar a implementação das políticas educacionais, o MEC apresentou, através do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, o programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), intitulado Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, colocando à disposição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios instrumentos de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação. A partir da adesão formal ao plano, os estados e municípios elaboram seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR), que se constituem no instrumento de planejamento do PDE, através da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Segundo Relatório Público do Plano de Ações Articuladas (PAR),

Trata-se de um compromisso fundado em 28 diretrizes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Para auxiliar na elaboração do PAR, o Ministério da Educação criou um novo sistema, o SIMEC – Módulo PAR Plano de Metas -, integrado aos sistemas que já possuía, e que pode ser acessado de qualquer computador conectado à internet, representando uma importante evolução tecnológica, com agilidade e transparência nos processos de elaboração, análise e apresentação de resultados dos PAR.

Com metas claras, passíveis de acompanhamento público e controle social, o MEC pode assim disponibilizar, para consulta pública, os relatórios dos Planos de Ações Articuladas elaborados pelos estados e municípios que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, SIMEC, 2012).

Especificamente, no caso de Ilhéus, a coordenadora do PAR, em 2011, afirmou que o plano foi concluído no final de dezembro de 2008 e assinado em janeiro de 2009. Daí em diante, o município passou a receber recursos, conforme aprovação de projetos encaminhados através de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica; no entanto, alguns desses recursos, a exemplo do recurso proveniente do Programa Proinfância, destinado à construção de equipamentos de educação infantil, ainda não foram aplicados, embora tenha sido creditado desde o ano de 2011. Segundo consta no Relatório Público do Plano de Ações Articuladas (PAR), apresentado na página do SIMEC (2012):

Inicialmente, os estados e municípios devem realizar um diagnóstico minucioso da realidade educacional local. A partir desse diagnóstico, desenvolverão um conjunto coerente de ações que resulta no PAR.

O instrumento para o diagnóstico da situação educacional local está estruturado em quatro grandes dimensões:

1. Gestão Educacional.

2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação.
4. Infra-estrutura Física e Recursos Pedagógicos.

De acordo com o que aponta Sousa (2011, p. 1),

Ao elaborar o PAR o ente federativo (estado, Distrito Federal ou município) faz um diagnóstico da sua rede de ensino, a partir de dados fornecidos pelo próprio MEC, e em seguida são elencadas ações de assistência técnica ou financeira para um período plurianual que podem ser de responsabilidade do MEC ou do próprio ente federativo. Esse novo arranjo político institucional da atuação do MEC complementa-se com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado para avaliar a melhoria da qualidade da educação básica.

É importante ressaltar que o processo de elaboração do plano costuma ser moroso e caracterizado pelos entraves burocráticos vividos pela administração pública educacional, que implica em muitas idas e vindas até a consolidação, aprovação e seleção de uma proposta advinda do município.

Exemplificando, para melhor compreensão dos processos internos, das dinâmicas de funcionamento e das relações existentes na área educacional em que está envolta a liberação de um recurso público, através de Programa do Governo Federal, tomamos a primeira solicitação de um projeto Padrão B, do Programa Proinfância, encaminhado pelo município de Ilhéus. A Resolução/CD/FNDE Nº 11, de 11 de março de 2011, informou que o município seria contemplado na segunda chamada com uma Unidade de Educação Infantil deste Programa, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2. A liberação do recurso se deu no mês de agosto, e o processo licitatório, iniciado em novembro, ainda se encontrava em andamento no mês de março de 2012, uma vez que uma das empresas solicitantes pediu revisão do mesmo processo. A tramitação ainda não tinha sido concluída, atrasando, ainda mais, o início da obra de construção da unidade de educação infantil com verba do PROINFÂNCIA/FNDE, ou seja, já havia se passado mais de um ano e a obra sequer tinha sido iniciada.

A seguir, explicitaremos algumas características desse programa que vêm sendo implementado nos municípios brasileiros, a fim de aparelhá-los com unidades adequadas à cobertura da Educação Infantil. Em Ilhéus, apresenta-se como prioritário, pelo fato de que a organização da infraestrutura da rede municipal de Educação Infantil tem se constituído no

principal gargalo da atual gestão e dificulta seu crescimento tanto em termos de cobertura, quanto de melhoria de sua qualidade.

O PROINFÂNCIA, Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos Para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil, foi instituído pela resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação. O Programa parte do princípio de que a construção de unidades para educação infantil, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física educativa dessa etapa da educação é indispensável à melhoria da qualidade da educação.

Seu principal objetivo é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR). Os recursos destinam-se à construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil.

No ano de 2011, o município de Ilhéus conseguiu a aprovação de dois projetos no padrão B do Proinfância para implantação de duas Unidades de EI em dois bairros de comunidades carentes. Estas Unidades poderão atender em unidades próprias e em condições dignas, aproximadamente, 240 crianças com idade entre zero a cinco anos, em período parcial cada uma, totalizando 480 vagas nas duas instituições, ou atender em período integral a 120 crianças, o que reduziria o número de vagas para 240 nos dois estabelecimentos. Segundo o FNDE, são exigidas as seguintes condições mínimas para a construção da Unidade de Educação Infantil:

a) Disponibilidade de terreno com dimensões mínimas de 40 x 70m (Projeto Proinfância B) ou 45 x 35m (Projeto Proinfância C) em área urbana do município, apresentando superfície preferencialmente plana e com cota de nível superior ao nível da rua; b) Demanda mínima de 240 alunos de 0 a 5 anos para concorrer ao projeto tipo “B” e 120 alunos para concorrer ao projeto tipo “C”, com base em dados do Censo Escolar. Para concorrer aos recursos, a entidade proponente deverá apresentar os seguintes itens:

- Relatório de vistoria de terreno (padrão FNDE);
- Relatório fotográfico;
- Planta de localização do terreno mostrando a posição do lote em relação ao entorno imediato e população a ser atendida pela escola (ex. foto aérea, foto de satélite, mapa da cidade, etc.);
- Planta de situação do terreno onde seja possível verificar as dimensões do lote, ruas, confrontações limítrofes e norte magnético;

- Levantamento planialtimétrico do terreno com curvas de nível indicadas de metro em metro, e perfis topográficos (no mínimo dois: transversal e longitudinal) do terreno;
- Planta de locação da obra indicando acessos, afastamentos do prédio em relação às divisas, indicação das ligações de água, energia elétrica e esgoto (se houver) entre o prédio e a rede pública, cotas de níveis dos blocos, acessos, paisagismo e demais elementos necessários à compreensão da proposta (preferencialmente na escala 1:100 ou 1:75);
- Planilha orçamentária do projeto padrão preenchida com custos praticados no mercado;
- Cronograma físico-financeiro da obra;
- Laudo de compatibilidade do projeto de fundações, em consonância com a carga de resistência do solo em que será implantada a escola, conforme modelo padrão, assinado por profissional habilitado;
- Declaração de responsabilidade pelo fornecimento de infraestrutura básica – água, energia e esgoto – bem como declaração de responsabilidade pela terraplanagem necessária para a implantação;
- Estudo de demanda, embasado em dados oficiais, que comprove a necessidade de construção de escola de ensino infantil na região definida (bairro, setor, conjunto habitacional, etc), levando-se em consideração o número de crianças de 0 a 5 anos residentes no local, a infraestrutura existente e a quantidade de crianças sem atendimento. O documento deverá ser assinado pelo(a) secretário(a) municipal de Educação;
- Declaração de dominialidade do terreno assinado pelo prefeito municipal, conforme modelo padrão (BRASIL, 2009).

Segundo entrevista realizada em novembro de 2011, com a responsável pela coordenação do Plano de Ações Articuladas (PAR) da SEDUC, as duas unidades aprovadas já se encontravam em fase de processo licitatório para serem construídas no início de 2012. No entanto, sua execução iniciou em setembro deste mesmo ano, em dois bairros populosos e de baixa renda, do município de Ilhéus. Ela também acrescentou que o município está habilitado a receber até nove unidades para atender a demanda por creches, existente atualmente. Seis projetos já foram encaminhados e encontra-se em processo de análise, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – Órgão responsável pelo financiamento do programa. Conforme Tabela 7, construída a partir de dados extraídos do SIMEC, em agosto de 2012, os seis projetos já foram cadastrados, sendo que dois, dos aprovados, finalmente, iniciaram a obra em outubro de 2012, em dois bairros populosos e de baixa renda, do município de Ilhéus, e retratam as falas da coordenadora do PAR.

Tabela 7 – População de zero a cinco anos de idade, déficit de creches, creches e pré-escola do PAC2 e, em 2012

UF Município	População de 0 a 5 anos (unid.)	Déficit de Creches (unid.)	Creches e Pré- escola do PAC2 existentes (unid.)	PAC 2 Unidades de Educação Infantil (unid.)			
				Ofertadas (A)	Solicitações Cadastradas	Aprovadas em 2011 (B)	Total (A+B)
BRASIL	16.728.147	19.770	2.528	4.943	3.122	1.507	6.450
BAHIA	550.679	960	14	271	82	40	311
Salvador	199.071	412	-	138	12	-	138
Ilhéus	16.897	29	-	7	6	2	9

Fonte: SIMEC/MEC - Acessado em 30/08/2012.

Com isso, a demanda por vagas na Educação Infantil no município de Ilhéus em 2010, estimada em aproximadamente 20 mil crianças de até cinco anos, poderá ser reduzida (SEDUC/Estudo de Demanda, 2010). No entanto, ainda permanecerá um grande déficit na cobertura, considerando-se a perspectiva estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), de que em 2011, 50% das crianças de até três anos e 80% das de quatro e cinco anos estariam matriculadas em instituições de educação infantil. A realidade aponta, contudo, no ano de 2012, um alto índice de crianças fora da educação infantil, em virtude da ausência de estabelecimentos apropriados para recebê-las.

Para corroborar essas informações, os dados do IBGE relativos ao censo demográfico de 2010 apresentados na Tabela 8 mostram que a frequência a creche ou escola de crianças de zero a seis anos teve um menor percentual em relação às respectivas populações para a faixa etária de zero até três anos de idade (19,3%). As crianças de seis anos foram as que tiveram maior percentual de seu universo frequentando unidade educacional (96,5%), seguidas das de cinco e quatro anos, com 89,5% e 75,2%, respectivamente. A relação inversa se deu para os dados das crianças que nunca frequentaram creche ou escola, sendo, portanto, maior para o universo das crianças de zero a três anos (80,1%), seguidas das de quatro anos (22,3%), cinco anos (8,2%) e seis anos (2,7%). Estes dados possibilitam inferir que realmente o maior déficit de cobertura na área de educação infantil ocorre para as crianças de zero a três anos. Como em 2010 não existia ainda nenhuma creche municipal em Ilhéus, essas crianças de zero a três anos que

frequentavam creche ou escola (19,3%) provavelmente estariam em escolas ou pré-escolas tradicionais privadas ou públicas.

Tabela 8 – População de crianças de zero a seis anos que frequentaram e que nunca frequentaram creche ou escola no município de Ilhéus, em 2010

Idade de crianças (ano)	População (unid.)	Frequentaram creche ou escola (unid.)	Frequentaram creche ou escola (%)	Nunca frequentaram creche ou escola (unid.)	Nunca frequentaram creche ou escola (%)
0 a 3	11.104	2.139	19,3	8.891	80,1
4	2.638	1.985	75,2	587	22,3
5	2.936	2.629	89,5	242	8,2
6	3.004	2.898	96,5	81	2,7

Fonte: Censo demográfico do IBGE 2010.

Para a melhoria desse quadro, além das questões de número de estabelecimentos e de docentes, o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) pretendia garantir que, até o ano de 2011, 70% dos professores dessa etapa da educação tivesse formação em nível superior. No entanto, esta meta não foi atingida. A exemplo do município de Ilhéus, essa meta não foi alcançada, provavelmente, pelo baixo investimento com recursos próprios do município, como citou em entrevista a secretária de Educação do Município, em 2012, que havia escassez de recursos do município para a educação. Em especial, a educação infantil, a Gestora do PAR declarou que esta etapa tem se mantido apenas com os recursos advindos do Governo Federal e que o regime de colaboração (parceria União, Estado e Município) não tem sido executado como previsto. A participação nessa colaboração em termos de assistência técnica e financeira advinda do Estado e do Município não foi efetivada a contento. Diante disso, o novo Plano Nacional de Educação, de 2011 a 2020, ainda em tramitação no Congresso Nacional, deverá contemplar de forma explícita no regime de colaboração a forma e parcela de participação de cada ente federado, em termos de assistência técnica e ou financeira, a fim de que cada um exerça seu compromisso com essa etapa da educação básica.

Oliveira (2011) afirmou em Conferência de abertura intitulada “O Plano Nacional de Educação: Algumas questões para debate”, proferida na Sessão de Abertura do VIII Seminário do LAGE (Laboratório de Gestão Educacional da Faculdade de Educação da Unicamp), em 27 de maio de 2011, que:

Na Educação Básica, o maior problema de acesso encontra-se na educação infantil. Nesta etapa, atualmente, atendemos menos de 40% do grupo etário. Ou seja, estamos muito longe de garantir esse direito a toda população. Tal carência de vagas é mais grave na creche, que atende a faixa etária de zero a três anos, com apenas 20% de cobertura em relação à população potencial (OLIVEIRA, 2011, p. 05).

Em entrevista realizada com a secretária de Educação de Ilhéus, esta confirmou esse fato, ao dizer que:

além de acatar e seguir as diretrizes nacionais, nós temos aqui uma resolução por parte do conselho municipal que normatiza a política de conveniamento, que, infelizmente, nós temos assim uma lacuna; eu digo assim, um débito muito grande com a população ilheense, no que diz respeito à oferta para a educação infantil. Então, nós ainda atendemos esse público com escolas conveniadas e, para isso, é importante normatizar, regulamentar. E diante disso, o conselho tem sido um parceiro, porque nós temos uma resolução que na verdade direciona, organiza, disciplina e norteia nosso trabalho. [...] nós temos uma grande lacuna, nós temos um entrave muito grande que são espaços inadequados, vários espaços alugados que são assim, na verdade, improvisados. São poucos os espaços escolares que foram construídos para atender aos alunos. Então, devido a essa cultura de não construir escola, de alugar espaços inadequados, nós temos, assim, condições inadequadas, mas, em compensação, nós temos seis creches aprovadas do PAR, com dinheiro na conta, 25% dessa verba na conta [...] e uma escola está em construção. [...] só temos uma única creche municipal [...] então, essa faixa etária está, não vou dizer completamente, mas um pouco desassistida” (Entrevista realizada em outubro de 2012).

Conforme comentou a secretária de Educação, em seu depoimento anterior, o município dispõe de uma Resolução, organizada pelo Conselho Municipal de Educação de Ilhéus, que normatiza a Política de conveniamento. Essa Resolução (em Anexo), em seu artigo 2º, possibilita que a Secretaria de Educação estabeleça “convênios com escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas”, a fim de garantir a “oferta de educação Infantil para as crianças de zero a cinco anos” (CMEI, 2012, s/n).

Nesta mesma Resolução, em seu Artigo 3º, que trata das condições essenciais para que uma instituição possa se adequar às normas desta Resolução, o item II traz a seguinte descrição:

II – atender aos padrões de qualidade estabelecidos pelo MEC para atendimento à Educação Infantil, incluindo estrutura física adequada ao atendimento das necessidades básicas da criança de zero a cinco anos.

- a) Salas arejadas e com equipamentos adequados à faixa etária.
- b) Instalações sanitárias adequadas à idade e gênero.
- c) Área para recreação.
- d) Área específica para as atividades referentes à alimentação escolar.
- e) Espaço físico livre de possibilidades de risco à integridade física das crianças de zero a cinco anos (CMEI, 2012, s/n).

No entanto, o observado nas cinco Unidades Conveniadas, que o Município ainda possuía em 2012, é que nem sempre sua estrutura física condizia, necessariamente, ao que foi descrito e o que estava normatizado por esta Resolução e pelos padrões de qualidade estabelecidos pelo MEC. Mesmo com a redução do número de estabelecimentos que mantinham convênios com a SEDUC de Ilhéus, ao longo dos anos de 2006 a 2012, para dar cobertura à educação infantil, ainda persistiam Unidades com espaços que deixavam a desejar para tal cumprimento. Alguns desses estabelecimentos pareciam oferecer alguns tipos de riscos à integridade física das crianças, além de adaptações inadequadas. Esses tipos de riscos e inadequações podem ser observados nos exemplos a seguir, como: crianças em momento de recreação brincando no passeio da escola que dá acesso para rua movimentada de automóveis (Figura 3a), refeitório com mesas e cadeiras inadequadas em termos de altura para o tamanho das crianças (Figura 3b) e banheiro inadequado em termos de tamanho de vaso e em termos de acesso à pia, com escada de madeira de degraus vazados, oferecendo, dessa forma, riscos de acidentes às crianças (Figura 3c).

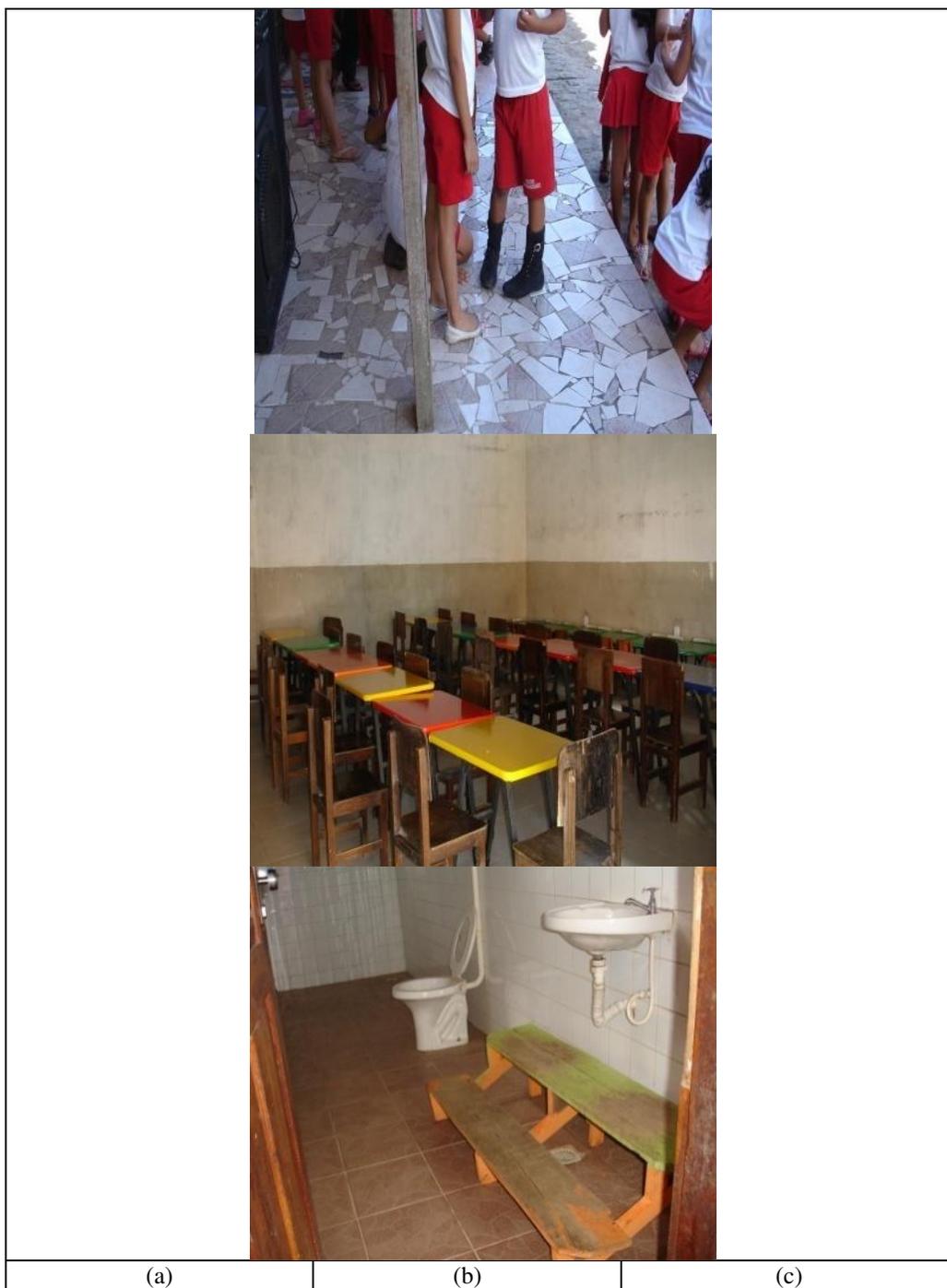


Figura 3 – Reprodução de fotos retratando a frente de uma Unidade de Educação Infantil (a), um refeitório (b) e um banheiro com adaptação de madeira (c) em Unidades de educação Infantil em ilhéus, em 2012.

Fonte: arquivo da pesquisa.

A questão da necessidade de vagas e espaços adequados para as crianças de zero a seis anos é um problema que não somente o município de Ilhéus tem que enfrentar, mas também muitos outros, já que o baixo índice de cobertura persiste em termos de educação infantil brasileira, conforme demonstrou Oliveira (2011). Para Ilhéus, conforme depoimento de gestoras que alegam que o município não constrói há mais de 20 anos por falta de recursos próprios para o investimento, a saída tem sido o estabelecimento de convênios.

A diretora da Rede das Escolas Conveniadas informou que ainda persiste no ano de 2012 cinco unidades funcionando em espaços de entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Estas Unidades foram distribuídas da seguinte forma: uma estabelecida em um imóvel de uma associação de bairro, outra em um espaço oferecido por uma organização não-governamental, duas em imóveis da igreja católica e outra em um estabelecimento de uma igreja evangélica. Algumas destas entidades possuem espaços que poderiam ser utilizados com mais frequência pelas crianças e constituir-se num fator determinante para se estabelecer uma pedagogia da infância, se assim fossem mais explorados (Figura 4).



Figura 4 – Imagens de áreas externas de Unidades de Educação Infantil conveniadas em Ilhéus, em 2012.

Fonte: arquivo da pesquisa.

A outra saída para se conseguir Unidades de Educação Infantil adequadas tem sido o encaminhamento de estudo de demanda, para solicitação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, através do programa Proinfância. Em reforço às falas das dirigentes das Unidades, a conselheira do Conselho de Alimentação Escolar, em entrevista realizada em 2012, elencou que:

A gente não viu o município se preparar para isso. A gente não tem construção de escolas, a gente não tem ampliação, então, hoje, em Ilhéus, se terminar o conveniamento agora, a rede não vai absorver ninguém, porque nós não temos fora do conveniamento [...]. Nós não temos escolas construídas, exceto uma construída pelo governo federal, há uns 20 anos, nós não temos nenhuma escola de EI construída para ser escola de EI. Então, nós não temos prédio adequado, não temos mobiliário adequado, nós não temos uma política voltada para EI.

[...] Ilhéus deve mais de vinte mil vagas à sociedade. Estou falando que deve mais de vinte mil vagas sem contar quem está na escola. Os meninos que estão na escola, estão em espaços inadequados, estão em casas alugadas, em espaços de igrejas, em associações. Se fôssemos juntar tudo isso, Ilhéus ia dever muito mais vagas, mas graças a uma política educacional que não existe. O quê que acontece em Ilhéus que não acontece em outras cidades que são organizadas no mesmo Pólo de Ilhéus? Ilhéus não tem um planejamento político pedagógico, ele não sabe onde quer chegar com a educação, esse é o problema de nossa cidade, ele não tem outro problema. Então a gente não tem um grupo responsável para fazer o diagnóstico do que nós somos, onde queremos chegar e como é que iremos chegar nisso aí. E por conta disso que a gente vê cada escola fazendo por conta própria o seu papel.

Uma questão que também dificulta outros aspectos da educação em Ilheus é o recebimento de verbas para manutenção dos prédios. Este recebimento de verbas tem sido dificultado, em termos de documentação, pela ausência de plantas dos estabelecimentos de educação e do documento de propriedade do imóvel, pois sem esta documentação não é possível solicitar verba, nem executar nenhuma benfeitoria no imóvel. Segundo informações de gestoras da SEC, muitos documentos foram perdidos em trocas de governos, formatação de computadores, incêndio na própria Secretaria, o que vem dificultando a continuidade de benfeitorias que a gestão pública poderia realizar se a educação fosse pensada em termos de planos de Estado, e não de governos, como também afirmou, anteriormente, a Conselheira do Conselho de Alimentação Escolar, em entrevista realizada em outubro de 2012.

3.2.1.1 O direito a qualidade dos espaços e tempos para a pequena infância

Verificando-se até o momento os dados obtidos nesta pesquisa, observamos muitos desafios a serem superados, entre o que vem sendo proposto em termos legais e o que tem sido apresentado em fatos reais, para essa etapa da educação. Esta assertiva decorre de visitas a algumas unidades de educação infantil do Município de Ilhéus, de conversas com diretoras, coordenadoras pedagógicas, professoras, crianças, mães e gestoras da Secretaria de Educação do município, e frente aos números de matrículas apresentados por esta Secretaria. A consequência constatada demonstra um grande distanciamento do pretendido pelo Plano Nacional de Educação/2001 e do que pregam os organismos multilaterais como o Banco Mundial, por exemplo. Este organismo visualiza a educação infantil como uma “estratégia preventiva ao fracasso escolar”, conforme aponta Torres (2009, p. 175), enquadrando-se numa perspectiva homogeneizadora e prescritiva.

Embora tenhamos resgatado esse arcabouço legal da educação infantil, enquanto sociedade brasileira, como primeira etapa da Educação Básica ainda é bem precária as condições de acesso, permanência e a infraestrutura colocada à disposição da educação das crianças pequenas. A recomendação da Constituição Federal de 1988, ratificada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, é de que todas as crianças tenham direito a esse acesso, com a devida permanência e infraestrutura adequada. Ao nos aproximarmos do campo de pesquisa, podemos inferir como muito distante esse acesso da tão esperada e pretendida qualidade na educação infantil, principalmente, no tocante às observações das/sobre as crianças, em seu cotidiano.

Segundo depoimentos de 10 mães, que possuem filhos e/ou filhas com menos de três anos, entrevistadas aleatoriamente em dois estabelecimentos, estas se sentem impedidas de exercer um trabalho extradomiciliar porque precisam cuidar/educar seus filhos que não tem acesso à creche por falta de vagas para essa faixa etária. Essas mães

entrevistadas destacaram que a única renda fixa que têm é a do Programa Bolsa Família. Elas disseram que até os serviços de faxineira, manicure, cozinheira, lavadeira em domicílios só podem ser realizados esporadicamente, pois dependem de alguém para ficar com as crianças. Estas crianças ficam, na maioria das vezes, com o pai (quando este não está trabalhando), a vizinha, a avó, a tia, a comadre, o irmão mais velho, etc.

Para exemplificar, segue abaixo excertos, extraídos de entrevistas de três mães das 10 entrevistadas, sobre a necessidade de vagas em creches:

M1- Se tivesse vaga em creche, eu deixaria meu filho, porque eu preciso trabalhar para ter uma fonte de renda para ajudar eles também e ajudar dentro de casa. [...] só tenho o Bolsa Família para sustentar os dois filhos, daí complica (Entrevista realizada em novembro de 2012).

M2- Se o município tivesse creche, eu deixaria meu filho pequeno porque eu preciso trabalhar e às vezes não posso ir porque não tenho quem fique com meu filho, pois nem sempre as pessoas têm essa disponibilidade de poder ficar, não tem tempo também. Nem procurei vaga porque não tem no município; só tem para criança com mais de três anos, já avisam logo. Aqui no bairro só tem essa escola para criança a partir de três anos estudar. Não tem como achar uma vaga, já tentei mas é difícil encontrar. Como aqui tem para criança de três anos, já começo a procurar desde o meio do ano para conseguir uma vaga, já que atende a todos os bairros vizinhos (Entrevista realizada em novembro de 2012).

M3- Meu filho de dois anos que está sem creche fica com a minha irmã, mas quando ela não pode, fico sem trabalhar para ficar com ele. Faço unha, sou manicure, trabalho para fora, mas o que impede é quando não tenho com quem deixar meu filho, daí não posso trabalhar. Não tem creche aqui, se tivesse era uma boa, né, para eu poder trabalhar. Só tenho o Bolsa Família como renda fixa. Nunca procurei creche no município porque não oferece para menor que três anos (Entrevista realizada em novembro de 2012).

Outra mãe disse que não deixaria seu filho numa creche e justificou da seguinte forma:

M4- Não deixaria meu filho de um ano e três meses numa creche porque na televisão mostra quanta criança maltratada, que morre afogada, não deixaria o meu numa creche não (Entrevista realizada em novembro de 2012).

Mesmo com os avanços apontados em documentos do MEC, a exemplo da proposta de Política de Educação Infantil (1993), dos Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças (1995), das Propostas Pedagógicas e Currículo em Educação Infantil (1996), das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (2009), dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (2006c) apresentando uma concepção de criança que

crece em meio às brincadeiras que a elas devem ser garantidas e como maior fonte de conhecimentos, o observado permite inferir que ainda inexistente uma política pública municipal de educação infantil, em andamento no município de Ilhéus, com uma proposta consistente e clara para essa etapa, presente no cotidiano da educação infantil, marcada por uma concepção de criança que “aponte para novas concepções de infância e de crianças como portadoras de história, construtoras de cultura, sujeitos de direitos” (GOBBI, 2007, p. 45).

Nas entrevistas das mães, realizadas em novembro de 2012, aparece a satisfação destas quando a escola “ensina seus filhos e filhas a ler e a fazer a tarefa sozinha”, ou seja, a ênfase está na preocupação com a preparação das crianças para a alfabetização, conforme demonstram alguns trechos de suas falas abaixo:

M1- Porque minha filha tem uma carência para aprender mais. Daí eu pego livro de outra escola, tiro xerox e vou treinando ela mais. Peço para ela ir fazendo em casa junto comigo. Ela não tem aquela habilidade em fazer o “a e i o u” tudo direitinho, daí vou treinando ela mais. Só isso para fortalecer a mente mais dela. Me deixaria mais satisfeita com a escola botar as crianças para fazer mais coordenação motora com as mãos, menos brincadeira, já brinca muito em casa. Mais estudo mesmo, assim, mais histórias, incentivar a mente delas.

M2- Estou muito satisfeita. Porque eu pude observar que minha menina que tem mais tempo lá, ela pôde aprender as coisas que eu não tenho tempo em casa de ensinar, até mesmo o que eu podia ensinar, mas a escola satisfaz esse lado, ela preenche.

M3- Muito satisfeita. Porque ensina muito bem, a menina aprendeu muita coisa, faz o dever sozinha, só tem um pouquinho de dificuldade para ler.

M4- Satisfeita. Porque minha filha desenvolveu; ela não lia, agora lê, pouquinho, mas lê. Faz o dever, tem a vontade, a professora incentiva ela a fazer tudo direitinho, certinho. Ela faz tudo sozinha.

A arquiteta Ana Beatriz Goulart de Faria, que se dedica a projetos na área de educação e pesquisa sobre como a criança constrói a imagem de cidade na escola, no Caderno Temático de Formação II – Educação Infantil – Construindo a Pedagogia da Infância no Município de São Paulo (2004), ao abordar sobre os “além-muros das nossas escolas”, em seu texto “A descoberta do mundo ou a experiência de lugar, do berço à cidade”, apresenta como proposta a associação entre projeto pedagógico e o projeto de arquitetura e urbanismo. Para a autora:

O espaço oferece a possibilidade de figurar simbolicamente as ideias e os sentimentos, lhes impondo aos visitantes ou ao simples “passeante”, que os vai descobrindo aos poucos. Ele autoriza todo um jogo de trocas entre as intenções dos realizadores e as sensações do que percorrem este espaço, permitindo identificações em potencial, aceitando a projeção de sentimentos os mais variados, favorecendo reinterpretações sucessivas. Realizar um **projeto de lugar** é a possibilidade de juntar ciência e arte, pois exige raciocínio (tem que parar em pé) e criatividade (tem que ser bonito). É a amizade entre a mão e a mente, é um pensar fazendo, um fazer pensando, aproximando as fronteiras entre o possível e o impossível. Acredito que, por intermédio de representações sensíveis dos lugares, de experimentos de lugares imprevistos, inusitados, nunca antes pensados, passaremos, possivelmente, a gostar dos lugares, dos nossos lugares, seja berço ou cabana, escola ou cidade, e de sentir-nos parte deles (FARIA, 2004, p. 67).

O quesito “espaço físico” é tão importante para o estabelecimento das relações e interações na educação infantil, que, em vários documentos do MEC, ele é contemplado, a exemplo de alguns já citados em outras passagens desta tese, como o documento Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil (BRASIL, 1998), mas que aqui vale o destaque. Assim como o documento do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (BRASIL, 1998), que traz os seguintes apontamentos, dentre outros:

A estruturação do espaço, a forma como os materiais estão organizados, a qualidade e adequação dos mesmos são elementos essenciais de um projeto educativo. Espaço físico, materiais, brinquedos, instrumentos sonoros e mobiliários não devem ser vistos como elementos passivos, mas como componentes ativos do processo educacional que refletem a concepção de educação assumida pela instituição. Constituem-se em poderosos auxiliares da aprendizagem. Sua presença desponta como um dos indicadores importantes para a definição de práticas educativas de qualidade em instituição de educação infantil (Idem, 1998, p. 68).

(...), é preciso que o espaço seja versátil e permeável à sua ação, sujeito às modificações propostas pelas crianças e pelos professores em função das ações desenvolvidas. Deve ser pensado e rearranjado, considerando as diferentes necessidades de cada faixa etária, assim como os diferentes projetos e atividades que estão sendo desenvolvidos (Idem, 1998, p. 69).

Nessa perspectiva a organização dos espaços deve se fundamentar nas categorias de intimidade/segurança e exploração/descoberta. Para Bondioli e Gariboldi (2012, p. 30),

Uma organização do espaço com referência à categoria intimidade/segurança implica a definição de uma área aconchegante, circunscrita e protegida. Não um espaço extremamente fechado em que seja limitada a interação com o adulto (boxe para os lactantes), mas um espaço recolhido, caracterizado pelo

acolhimento (almofadas, colchonetes, tapetes) em que sejam possíveis atividades relaxantes solitárias (livros, bonecas), atividades de descoberta do próprio corpo (espelho) ou situações de intimidade também física na relação com o adulto. A presença de cantos aconchegantes – que são considerados uma componente da qualidade ambiental de todas as turmas – é vista também em relação à oferta de áreas de privacidade que permitam à criança tempos individuais de atividades interessantes e relaxantes, áreas também de recolhimento e de contenção que possam responder a eventuais exigências de tranquilidade. Um espaço íntimo e seguro significa, além disso, um espaço em que estejam disponíveis e sejam identificáveis móveis e objetos que pertençam à esfera privada da criança (a própria caminha e o próprio armário), um espaço que seja, em certa medida, personalizado, reconhecível e que não seja submetido a contínuas desestruturações e reestruturações em função das necessidades institucionais (área fixa para o repouso).

O diagnóstico da situação educacional local apresentado no sistema de informações do MEC, o SIMEC em 2012, criado com objetivo de auxiliar na elaboração do PAR, mostra a situação da educação municipal sobre vários aspectos. Quanto ao critério dos recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais no município de Ilhéus, a avaliação da situação desse critério apresenta indicador com pontuação 2, que significa condição insatisfatória ou inexistente, com necessidade de gerar ações sobre esse critério. O diagnóstico para esse município mostra que quando parte (menos de 50%) das escolas da rede possui materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos), porém a quantidade existente não atende a necessidade de crianças e professoras. Ou quando parte dos estabelecimentos da rede possui apenas materiais como mapas e dicionários, em quantidade insuficiente para atender crianças e professoras, não dispõem de materiais lúdicos (jogos e brinquedos).

Esses dados representam o observado nesta pesquisa nas unidades visitadas, pois, quando encontrávamos materiais pedagógicos, entre eles brinquedos e jogos, ou a quantidade era insuficiente para atender a necessidade das crianças ou não havia brinquedos e jogos, apenas papel e lápis. Na maioria das vezes os brinquedos estavam em caixas, e os livros didáticos ocupavam as prateleiras. Em alguns casos, a maioria dos brinquedos e jogos que existia eram feitos de sucata, configurando-se ainda a educação infantil como a “rainha da sucata”, ratificando o que já havia afirmado Rosemberg em estudo realizado em 2002, diante da “improvisação, também, de material pedagógico, ou sua escassez” (ROSEMBERG, 2002, p. 35).

Horn (2004, p. 15) ressalta que despertou sua atenção ao se deparar com “a pobreza frequentemente encontrada nas salas de aula, nos materiais, nas cores, nos aromas; enfim, em tudo que pode povoar o espaço onde cotidianamente as crianças estão”. Ela mesma faz a ressalva de que “não basta a criança estar em um espaço organizado de modo a desafiar suas competências; é preciso que ela interaja com esse espaço para vivê-lo intencionalmente” (IBID).

Nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil - DCNEI (BRASIL, 1999), em seu artigo 3º, o inciso VII apresenta o uso do espaço físico aliado às propostas pedagógicas como um dos elementos que possibilitam a implantação e aperfeiçoamento das diretrizes. Vale ressaltar que o espaço físico precisa satisfazer as necessidades próprias da infância. Infelizmente, constatamos que a maioria das crianças brasileiras está distante de ter acesso a todas as suas necessidades fundamentais atendidas. A versão atualizada das DCNEI, de 2009, apresenta a indicação de que a interação e a brincadeira são eixos dessa etapa da educação.

Quando tomamos os números do Censo, disponíveis no INEP, ou aqueles que a própria Secretaria de Educação do Município dispõe, não são nada fáceis examinar e analisar o contexto em que essa etapa está inserida, enquanto política pública, pois os dados não demonstram clareza nas informações apresentadas.

De acordo com Jamil Cury (2002, p. 169), a educação básica, após a Constituição de 1988,

[...] vem ganhando contornos bastante complexos. Analisá-la não é fácil exatamente por que as contingências que a cercam são múltiplas e os fatores que a determinam têm sido objeto de leis, políticas e programas nacionais, alguns dos quais em convênio com órgãos internacionais.

O exemplo disso, segundo informações da SEDUC, no ano de 2011, é de que o município contou com recursos advindos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FUNDEB) para incremento da educação infantil, com base em projetos através de programas vinculados ao Plano de Ações Articuladas (PAR/2001), mas não conseguiu, ainda, ampliar a oferta de matrículas para atender ao pretendido pelo PNE (2001), conforme citado anteriormente pela coordenadora do PAR.

Os dados apresentados nesta pesquisa, até 2013, podem comprovar essa informação. A defasagem de cobertura é mais gritante para crianças de zero a três anos. Percebemos a ausência e/ou carência de vagas para as crianças na faixa etária menor que três anos. Essa defasagem vem ratificar o desafio que o município tem a enfrentar na consolidação da educação infantil e que foi apontado na pesquisa de Campos e Campos (2012), qual seja,

Garantir a unidade pedagógica da educação infantil, além da efetivação de uma política pública que amplie o acesso e a permanência com qualidade para todas as crianças de 0 a 5 anos, redobrando ações para recuperar a segmentação histórica que exclui boa parte das crianças de 0 a 3 anos da educação (CAMPOS e CAMPOS, 2012, p. 28).

Apesar de o Município ter sido contemplado, desde 2011, com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para construção de equipamentos pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamento para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância, destinado à ampliação, construção, reestruturação e aquisição de equipamentos para as redes públicas, não foi possível ainda executar esse Programa. O município não construiu nenhuma Creche-Escola até o momento.

Percebemos que a organização das turmas se dá por idade, com a presença de duas professoras e um número máximo de 25 crianças em cada sala, de acordo com a faixa etária e o tamanho do espaço da sala. Esta organização da educação, por faixa etária, nos leva a inferir que o trabalho na Rede Municipal de Educação de Ilhéus parece pautar-se numa concepção de desenvolvimento etapista. Tal concepção se apresenta também nos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEI), elaborados pelo MEC no ano de 1998, que tem sido base na composição da Proposta Político-Pedagógica do Município. Essa concepção vem sendo refutada nas modernas teorias de desenvolvimento, tendo em vista que o desenvolvimento humano nem acontece linearmente, nem em uma sequência rígida de etapas.

A partir da organização da educação infantil, em Ilhéus, entendemos por creche a cobertura às crianças de três anos e pré-escolas organizadas em turmas de crianças de quatro anos e turmas de crianças de cinco anos. Não foram verificadas em nenhuma das

Unidades visitadas turmas com idades variadas, embora existam, principalmente na zona rural.

Segundo pesquisas e estudos desenvolvidos por Patrícia Prado (1998; 2006; 2007; 2011), é importante refletir sobre a concepção de criança, para além de uma visão cronológica e/ou desenvolvimentista, preocupada com etapas definidas por faixas etárias que limitam e restringem as produções coletivas das crianças e desconhecem os possíveis sentidos e significados da mistura de idades.

Ao questionar as gestoras sobre o motivo da ausência da faixa etária menor que três anos, a resposta foi uma só: “ausência de condições adequadas e de profissionais habilitados para trabalhar com crianças menores que três anos”. Nesse contexto, temos, ainda, outro problema a ser esclarecido e que pode vir a constituir-se em outro estudo: descobrir onde estão/ficam as crianças que ainda permanecem fora das unidades. Tal problemática pode ser levantada, tendo em vista a falta de espaço e condições adequadas, gerando o não oferecimento de vagas, para essa faixa etária, pela insuficiência na quantidade e qualidade dos estabelecimentos. Perguntando, informalmente, a algumas mães e/ou crianças das unidades visitadas, que tinham crianças com idade inferior a três anos, com quem estas ficavam, as respostas recebidas foram: ficam com a avó, com a tia, com a mãe, com a vizinha, com irmãos maiores, com o pai, quando este está sem trabalho, na associação de moradores. Essas respostas podem estar indicando onde as crianças com menos de três anos estão. No entanto, para se fazer essa afirmação de onde elas se encontram faz-se necessário uma investigação mais aprofundada e criteriosa, onde pudesse incluir uma amostra representativa desse universo de mães ou responsáveis.

Ainda, com base em depoimentos das gestoras, das dez Unidades visitadas, ficou evidenciado que, no início do ano letivo, comunica-se aos pais e/ou responsáveis que não haverá matrícula para essa faixa etária. Assim, muitos pais nem procuram tais vagas, o que impede o registro de uma demanda que poderia ser gerada por essa procura. Consequentemente, torna-se difícil estimar o número de crianças que deveria ter garantido seu direito à educação desde o nascimento, ou seja, na faixa etária de zero a três anos. Apenas em uma destas dez Unidades é que existia a lista de procura de vaga, com nome e

telefone para o caso de haver desistência/transferência de alguma criança, ao longo do ano, fazer o preenchimento da vaga com outra criança interessada na mesma.

Dois aspectos importantes que merecem destaque para o município de Ilhéus são: a relação adulto/criança e o número de crianças por turma. Em Ilhéus, busca-se garantir a presença de duas professoras com formação superior em cada sala, o que em muitos municípios tem sido negligenciado, inclusive municípios de grande porte. Mesmo municípios do Estado de São Paulo, considerados ricos, em termos de renda per capita, vêm adotando medidas de expansão da cobertura da educação infantil, em muitos casos, colocando maior número de crianças de quatro a seis anos por turma e/ou desdobrando os turnos de funcionamento diário. Existem Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), no Estado de São Paulo, que chegam a atender em três turnos (das 7h às 11h; das 11h às 15h; das 15h às 19h), e as classes a agruparem-se até 40 crianças (CORREA, 2003).

Rosemberg (2003) aponta que a adoção das chamadas soluções de emergência foi privilegiada por organismos internacionais, como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO e UNICEF, que atuam nos países em desenvolvimento. Essas soluções de emergência podem envolver, por exemplo, a focalização dos serviços em populações limitadas e desfavorecidas; uso de todos os recursos disponíveis (pessoas de todas as idades, instalações disponíveis, material reciclado), entre outras soluções.

As observações e registros extraídos das/nas Unidades de EI expostas nesta pesquisa, juntamente com outros estudos aqui apresentados, revelam exatamente esse quadro de precariedade da educação infantil brasileira. Tal precariedade pode estar acontecendo em virtude dos poucos recursos investidos pelo Poder Público para essa etapa da educação básica, associado à ausência de planejamento de uma política de educação infantil municipal. Os depoimentos de professoras, gestoras e conselheiras revelaram que tem sido insatisfatório o investimento na formação inicial e continuada dos profissionais da rede. Professoras e gestoras disseram que:

o último curso de formação para educadores infantis realizado pelo município aconteceu no início de 2010 e que tem muitos professores, principalmente os recém-contratados (que desconhecem a organização do trabalho com as crianças da educação infantil) e também a existência de professores em idade avançada (em fase de aposentadoria), e que vêm parar na educação infantil, sem disposição

e condições para o trabalho dessa especificidade, em alguns casos torna-se difícil (REGISTRO DE CAMPO, 2012).

A Conselheira do CAE (Conselho de Alimentação Escolar) confirmou, em entrevista concedida à pesquisadora, que:

A formação de educadores não é uma formação sistemática como política pública. Os professores no geral fazem sua própria formação, exceto algumas, como formação de alfabetizadores e coisa assim, que são ligadas diretamente ao governo federal. Não há nenhuma política de formação da rede municipal. Teve outro curso de iniciativa própria da Secretaria, mas nós não temos uma política municipal para a formação dos profissionais, nós não temos. (Entrevista realizada em outubro de 2012).

No que diz respeito ao plano de carreira das professoras e dos professores, a conselheira do CAE afirmou que:

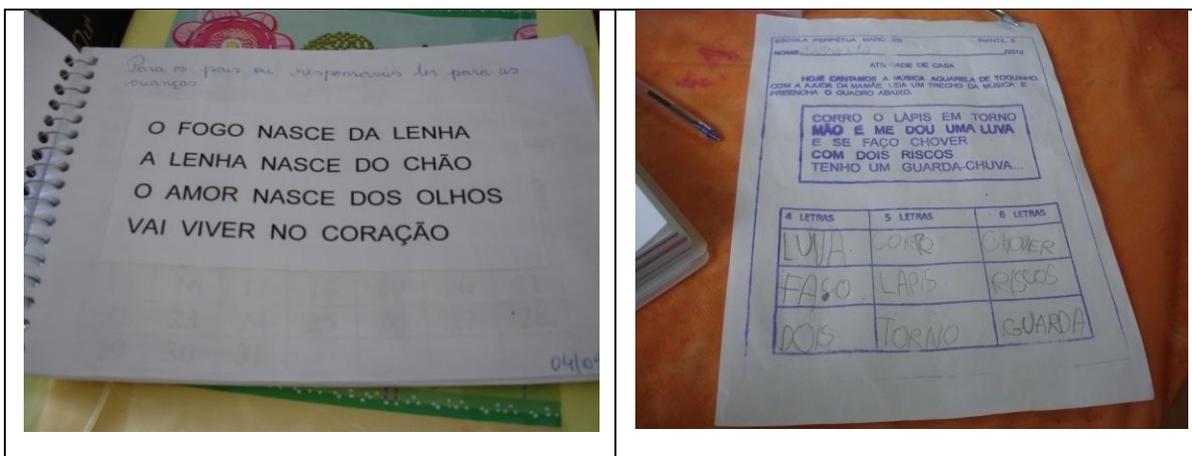
Nós temos um Plano, nosso plano é de 2008. Ele é um plano atualizado, apesar de que tem algumas coisas que não é bem o que a gente pretende, mas nós temos um plano que prevê a carreira, nós temos uma carreira prevista no Plano, hoje valoriza o professor na formação, no tempo de seu serviço para o qual foi concursado, então nós temos um plano. O que falta na realidade é fazer a valorização a partir do que o plano diz, por exemplo: nós temos um plano que dá direito a licença para estudo; raros são os professores que conseguem uma licença para estudar. Dificilmente, apesar de que o plano está claro, o município tem que providenciar substitutos para fazer a formação continuada. Os professores encontram problemas sérios até para fazer a Plataforma Freire. Quando professores precisam sair da sala de aula para ir às aulas, eles encontram problemas sérios de substituição, então foi o que eu disse: nós não temos uma política de formação continuada, nós temos a legislação que prevê, que garante, mas nós não temos a vontade política do sistema de fazê-lo acontecer (Entrevista realizada em outubro de 2012).

Diante do que foi explicitado, observa-se que, embora o município tenha um Plano de Carreira do Magistério Público Municipal, aprovado pela Lei nº 3.346, de 27 de maio de 2008, e um Plano de Empregos, Carreira e Salários dos Profissionais da Educação Escolar Básica Pública, aprovado pela Lei nº 3.549, de 17 de junho de 2011, não tem conseguido efetivá-lo, haja vista que na educação infantil a maioria das professoras não entrou via concurso público, mas sim através de indicação e/ou contratos temporários. Se junta a isso o fato de que nem sempre a professora efetiva tem garantia de condições de trabalho e condições básicas para o aumento da produção científica, mediante formação inicial e continuada, conforme explicita o Plano do Município de Ilhéus - Lei nº 3.549/2011.

A conselheira avaliou a implementação da política pública de educação infantil em Ilhéus da seguinte maneira:

[...] o que nós temos hoje na prática, em Ilhéus, nós temos graças a nosso batalhão, que é a nossa categoria, porque os professores dão muito de si mesmo para que a educação aconteça. Então, você vai na escola, você percebe a presença do professor na sala de aula. Você vai na escola de EI, você chega lá e encontra a parede linda, maravilhosa; tudo aquilo saiu do bolso do professor, então, na realidade, a gente não tem um investimento público para a EI. As escolas não têm recursos para trocar uma chave, muito menos para comprar o material necessário, então, nós temos um grupo, um corpo de professores muito responsáveis (Entrevista realizada em outubro de 2012).

Nesse sentido, observou-se que algumas professoras desenvolvem suas atividades de forma bastante diferenciada e autônoma. Existem iniciativas de professoras que fazem por conta própria suas formações. Em alguns casos, providenciam elas mesmas professoras substitutas para cuidar e educar de suas crianças no período que necessitam se afastar para cursos. Algumas demonstram segurança em suas propostas para educação infantil, quando, por exemplo, compreendem a lógica da interação entre as crianças, como no caso das brincadeiras das Figura 5c (brincadeira com dados) e Figura 5d (apreciação de parlendas por si só), como foi presenciado nessa pesquisa. Outras consideram que o ensino e a aprendizagem de conteúdos configuram objetivo final da educação infantil, conforme exemplificam as reproduções da Figura 5. A Figura 5a e Figura 5b representam, respectivamente, a leitura como decodificação e a escrita como cópia repetitiva de sinais gráficos, já as Figuras 5c e Figura 5d, apesar de representar brincadeiras, em alguns momentos foram utilizadas para serem reproduzidas em letras enquanto formas como estão representadas nas Figura 5e e Figura 5f, com finalidade puramente gráfica sem intencionalidade educativa.



a) Atividade de leitura

b) Atividade escrita



c) Brincadeira

d) Parlendas



e) Representação do Jogo

f) Representação da brincadeira

Figura 5 – Atividades em sala em uma unidade de Educação Infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.

Fonte: arquivo da pesquisa.

Segundo Canavieira (2012, p. 33), a lógica de organização da educação a partir da cultura escolar vem historicamente negando as interações entre as crianças, a vivência plena de suas especificidades e, assim, negando a produção das culturas infantis e a própria infância. Assim como Canavieira, recorreremos ao conceito de culturas infantis utilizado por Florestan Fernandes (1979), que, em 1942, examinou as trocinhas no bairro Bom Retiro – SP, em material divulgado pela primeira vez em 1944. As trocinhas eram organizações de rua, e não escolares.

A criança necessita estar em contato com diferentes gêneros discursivos e participar em numerosas e diversificadas práticas sociais de leitura e escrita, mas não necessariamente isso significa que deva reproduzir tudo que vê ou participa, tornando o aprendizado mecânico e desprovido de sentidos. Espera-se que o ato de ler na educação da criança pequena seja entendido como uma aquisição linguística que vai além da simples decodificação de letras e símbolos. O contato com diversos tipos de textos, ambientes e a informação que se extrai deles é que poderá possibilitar à criança fazer tentativas de leitura. A criança por si só é curiosa, desde que nasce. Essa curiosidade, juntamente com o gosto pelos textos, histórias, papéis é que poderá impulsionar a busca de informação ou “pistas” para tentar “ler”, mesmo que não seja no sentido da norma culta, do jeito esperado pelo adulto, mas uma leitura condizente à sua fase não escolar, às suas experiências e interesses.

Kishimoto (2002) ressalta a importância de se desenvolver a linguagem, nas crianças da educação infantil, a partir de situações do cotidiano, através do desenho, da pintura, da observação, das brincadeiras de faz de conta, da manipulação de brinquedos, ao explorar a areia, ao colecionar pedrinhas/tampinhas/sementes/conchinhas, ao conversar com os colegas ou com a professora, o que caracteriza a maneira como a criança constrói seus conhecimentos através de experiências ampliadas.

Ao analisar a Proposta Pedagógica do Município de Ilhéus (2001), observamos que sua construção baseou-se, principalmente, nos princípios do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (1998). No entanto, ao se colocar a proposta em prática, nem sempre há clareza, tanto por professore(a)s quanto coordenadore(a)s, de como evitar as armadilhas da escolarização dos conteúdos, da didatização das brincadeiras, da ausência do encantamento que poderia ser propiciado pelas poesias, poemas, cantigas, histórias infantis,

lendas, etc. Conforme aponta Campos (2002, s/n), “o RCNEI acaba por reforçar uma ideia de educação infantil escolarizada, compensatória, onde as famílias são também responsáveis pelo serviço que se coaduna com as propostas internacionais”.

Vale dizer que a formação do professor lhe transmite uma cultura da “escolarização”, que prevê a presença do professor como transmissor e assistência da criança como receptora. Cultura essa dificilmente evitada na prática pedagógica de cada dia, e absolutamente expletiva, quando se trata da educação infantil. As práticas observadas caracterizam-se por atividades formais, envolvendo a repetição, a decodificação, a quebra de continuidade, a contação das histórias infantis e o treino.

Para Mello (2007, p. 91),

[...], em lugar de encurtar a infância por meio de práticas educativas que antecipam a escolarização, é preciso aperfeiçoar o conteúdo e os métodos educativos para assegurar em cada idade da criança as vivências necessárias para o desenvolvimento da personalidade e da inteligência em formação já na infância pré-escolar. A compreensão de que a criança é capaz, desde que nasce, de estabelecer relações com o entorno e o entendimento de que o acesso rico e diversificado à cultura permite a reprodução das máximas qualidades humanas devem estimular o enriquecimento máximo das vivências propostas às crianças.

A autora ainda complementa dizendo que:

Em outras palavras, as mudanças mais significativas de sua personalidade, o conhecimento do mundo físico e social, e a organização e reorganização dos processos de pensamento, de compreensão do mundo e de expressão estão ligados à atividade principal em cada idade – representada pela comunicação emocional no primeiro ano de vida, pela atividade de tateio com objetos na 1ª infância e pelo jogo de papéis na idade pré-escolar. É o respeito dos adultos às atividades – por assim dizer – típicas das crianças que garante que o processo de transformações evolutivas da atividade infantil tenha um caráter global e significativo. Sendo assim, entendemos que não é pelo ensino didatizado, repartido e simplificado artificialmente pelo adulto que a criança se apropria das qualidades humanas e se desenvolve (MELLO, 2007, p. 93).

Um estudo sobre a qualidade da educação infantil brasileira, desenvolvido por Campos, Füllgraf e Wiggers (2006), apresentou aspectos importantes sobre o cotidiano vivido por crianças e adultos em creches e pré-escolas brasileiras, nessa etapa de transição ocasionada pelas reformas legais e institucionais. Esse estudo tornou evidente, a partir da revisão das pesquisas brasileiras divulgadas entre 1996 e 2003 nos mais conceituados periódicos de educação e apresentadas nas Reuniões anuais da ANPED, que existem graves

problemas quanto à qualidade nos diversos tipos de cobertura em distintas regiões do País. Quanto ao cenário atual da educação infantil brasileira, as autoras fazem o destaque de que:

[...] os marcos legais estão postos e sua divulgação e adoção encontram-se em andamento, ainda que de forma desigual nos diversos contextos do país. Apesar das grandes diferenças regionais que caracterizam a realidade social brasileira observam-se, no entanto, alguns padrões comuns registrados nas pesquisas, que indicam a persistência de modelos de atendimento para creches e pré-escolas, bastante resistentes à introdução das mudanças definidas na nova legislação (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p.117).

Um outro estudo, a partir de dados coletados durante o segundo semestre de 2009, em 147 instituições de educação infantil, de seis capitais brasileiras, realizado por Campos, Esposito, Bhering, Gimenes e Abuchaim (2011), pesquisadoras da Fundação Carlos Chagas (FCC), apresentando resultados de uma pesquisa de avaliação sobre a qualidade da educação infantil no Brasil, desenvolvida em parceria com a FCC e o Ministério da Educação, revelou como principais resultados que as creches e as pré-escolas apresentam, em média, níveis de qualidade insatisfatórios. Os níveis de qualidade mais comprometidos estão relacionados às atividades (creche e pré-escola), rotinas de cuidado pessoal (creche) e estrutura do programa (pré-escola).

Estudos sobre o financiamento da educação no país apontam obstáculos que dificultam a ampliação e melhoria da qualidade da educação infantil. Guimarães e Pinto (2001) revelam que a maioria dos municípios, principais responsáveis pela cobertura da educação das crianças de zero a seis anos de idade, não dispõe de recursos suficientes para consolidar suas redes de educação infantil com qualidade. Para esses autores, seria preciso o investimento de novos recursos federais, a fim de que as metas para expansão definidas pelo PNE sejam concretizadas.

A pesquisadora Fúlvia Rosemberg, ao proferir sua palestra, no Seminário nacional sobre os rumos da política nacional de educação infantil, realizado em 1994, já havia sinalizado alguns eixos importantes que poderiam nortear a discussão da qualidade na educação. Entre os aspectos levantados, a autora coloca como imprescindível:

[...] discutir, com serenidade, as propostas de expansão da cobertura. Quanto a este último aspecto, levanto algumas questões: a proposta de universalizar o atendimento para toda faixa de 0 a 6 anos responde, efetivamente, à demanda da população alvo? É possível propor-se a expansão da cobertura sabendo-se que creches e pré-escolas vêm sendo usadas por crianças com mais de 7 anos, em desrespeito a preceitos constitucionais? É possível sugerir-se a expansão do

atendimento que atinge, em algumas regiões e programas, níveis tão baixos de qualidade, que agridem direitos fundamentais da pessoa humana? (ROSEMBERG, 1994, p.156).

As considerações de Rosemberg, apontadas no Seminário, já em 1994, ajudam a entender a forma com que as políticas de educação infantil no Brasil têm sido assumidas, de forma negligenciada não reconhecendo a criança como sujeito social e de cultura, sujeitos de direitos, dentre eles o direito a educação. Atualmente, passados dezoito anos dos questionamentos da autora, a cobertura nessa etapa da educação para as classes populares tem sido marcada pela negligência aos direitos da criança. A Figura 6 representa esse quadro de negligência, estruturas de unidades educacionais inadequadas a educação infantil, espaços internos estreitos e pouco iluminados, escassez de brinquedos ou inapropriados e equipamentos de sala inadequados. Esse quadro se agrava com a ausência de valorização e capacitação das professoras para essa etapa da educação.

Retrata, ainda, a negação do direito da criança à educação em creches e do direito da mãe ou do pai poder trabalhar fora do âmbito domiciliar para melhorar a renda da família, em função de não dispor de um lugar adequado, nem de uma pessoa com quem deixar sua criança, por falta dessa cobertura para crianças na faixa etária das que possuem menos que três anos de idade. Àquelas mães que têm crianças de três anos, mesmo sabendo da precariedade das Unidades de Educação Infantil, preferem matricula-la, pois esse, na maioria das vezes, é o único meio que dispõem para poder trabalhar fora e melhorar a renda. Muitas delas alegam que a única renda que tem é a da Ação do Programa Bolsa Família, do Governo Federal.



Figura 6 – Espaços de uma unidade de educação infantil municipal em Ilhéus, BA, em 2012.

Fonte: arquivo da pesquisa.

Nessa mesma Unidade visitada, uma professora fez o seguinte comentário:

não sei como o Ministério Público, que a visitou neste mesmo ano (2012), ainda não interditou a escola, que atende crianças de três a seis anos de idade, pois as condições de infraestrutura que temos, uma casa alugada que tem mais de 10 anos que não recebe manutenção adequada (paredes descascadas, falta água sempre, luz). Trabalhando nessas condições precárias que quando acontece de uma criança de três anos chegar sonolenta na Unidade de EI, pela falta de espaço na própria sala de aula, onde mal cabem as quatro mesinhas com as cadeiras das 16 crianças, só nos resta ferrar o chão de um espaço da casa transformado em “Brinquedoteca”, e deixar a criança dormindo. E quando nós, professoras, solicitamos melhores condições para as crianças e para nós, a Prefeitura alega que não pode fazer manutenção nos imóveis, pois trata-se de um imóvel que não é próprio, é alugado (Registro de Campo, 2012).

É preciso registrar que na fala da professora ficou patente a preocupação com as discrepantes condições de acesso e da precariedade dos espaços que estão presentes nas Unidades de Educação Infantil, a exemplo das acima representadas a partir do registro das reproduções fotográficas, tanto em termos de estrutura física, equipamentos e materiais como em relação à formação e ao currículo.

Também foi destacada no depoimento de uma conselheira do CAE essa questão da precariedade dos espaços que estão sendo utilizados por crianças tão pequenas (conforme reprodução de fotos acima) e que merece uma atenção do Poder Público municipal. Em entrevista, a conselheira explanou que:

[...] os espaços isolados que funcionam a PP (nome fictício), que é uma escola de educação infantil, chega a ser doloroso para as crianças que estão lá naquele prédio. Nós temos espaços, infelizmente, indecentes para qualquer nível, qualquer modalidade, e quando se fala de educação infantil, que as crianças precisam de muito espaço, é doloroso (Entrevista cedida em outubro de 2012).

Nas palavras de Rosemberg (1994, p. 155):

Não considero linguagem dramática ou emocional afirmar que no Brasil hoje o sistema de atendimento às crianças pequenas em pré-escolas, mas especialmente nas creches, constitui uma iniciação precoce, uma socialização, desde muito cedo, de pessoas que viverão, ao longo da vida, uma trajetória de usuário desrespeitado pelos serviços que concretizam e operacionalizam as políticas sociais. Uma história de não-cidadão.

Depoimentos das dirigentes (diretoras, coordenadoras pedagógicas e/ou administrativas e secretária de educação) também reforçaram em suas argumentações que as instituições não têm condições para cobertura às crianças com menos de três anos de

idade. Suas argumentações tomam como base a falta de infraestrutura física e organizacional, a falta de profissionais habilitados que conhecem o trabalho a ser desenvolvido para esta faixa de idade ou ainda que tenham disposição para desenvolvê-lo. Contamos, frequentemente, no município com professoras que desconhecem o tipo de trabalho a ser desenvolvido na creche, ou que se encontram em fase de espera de aposentadoria ou, ainda, sem disposição para trabalhar com crianças menores de três anos, em desvio de função gerado por problemas de saúde. Acrescenta-se, ainda, o fato de não constar nas grades curriculares dos cursos de graduação (pedagogia, letras, filosofia, história, entre outros) alguma disciplina relacionada ao trabalho na educação das crianças de zero a três anos.

É importante frisar que as conquistas legais, resultado de muita mobilização e decorrentes de amplos embates, só têm seu verdadeiro sentido quando os Poderes Públicos se solidificam na vontade política de efetivá-las. Para isso, a sociedade civil precisa se organizar e se mobilizar no sentido de defesa da educação pública, gratuita e com critérios de qualidade para todas as crianças, que assim a desejarem, e exigir a implantação de espaços dignos e adequados à especificidade das crianças de zero a seis anos. Arroyo (2009, p. 154) reforça em seu texto sobre o direito à educação, que:

Falta em nossa cultura política criarmos hábitos de apelar ao judiciário em defesa do direito à educação, ao acesso e à permanência, ao direito a um percurso de formação digno, sem interrupções, retenções e defasagens. Proclamamos na Constituição e nas praças “educação, direito de todo cidadão”, e nos esquecemos de inventar mecanismos de justiça, de apelo a sua garantia justa e plena. [...] Os direitos sociais, especificamente o direito à educação, ficaram à margem da lei, ao apelo ao judiciário, porque ainda são direitos difusos, entregues ao regime da boa vontade, da colaboração fraterna entre os entes federados e entre os regimentos das escolas. Consequentemente, estranho ao campo da justiça, sem tradição de apelo à intervenção da justiça para garanti-lo quando negado ou truncado.

Outro motivo que também foi apontado, e que a realidade ainda nos revela, diz respeito à confusão e às dificuldades estabelecidas ao longo de décadas de uma prática, nas Unidades de educação infantil, que separa o cuidar do educar, e que, até hoje, ainda é utilizada como justificativa para o não oferecimento de vagas para crianças pequenas, menores de três anos.

Fora observado em uma unidade construída com verba federal e com infraestrutura adequada para o recebimento de bebês que não vem sendo oferecidas vagas

para essa faixa etária, desde a sua inauguração, pelo desconhecimento de que tipo de trabalho deve ser realizado com crianças tão pequenas, segundo comentários das educadoras presentes naquele momento de coleta de dados. A placa com o nome Berçário I forrada com papel metro, em frente à sala que sempre foi utilizada com outro fim e do banheiro, cujos chuveiros servem de suporte para segurar sacolas, demonstram o tipo de uso que tem sido feito desse espaço (Figura 7).



Figura 7 – Espaços de uma unidade de educação infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.

Fonte: arquivo da pesquisa.

Segundo depoimentos das entrevistadas, é preponderante a ideia de que o cuidar ainda está relacionado ao assistencialismo; e educar, ao ensino/aprendizagem, requerendo-se duas profissionais diferenciadas para exercer tais funções. Isto nos remete à análise apresentada por Kuhlmann Jr (2011, p. 166), em seus estudos, ao abordar que:

As concepções educacionais vigentes em instituições de caráter assistencialista ou discriminatório se mostravam explicitamente preconceituosas, o que acabou por cristalizar a ideia de que, em sua origem, no passado, aquelas instituições teriam sido pensadas como lugar de guarda, de assistência, e não de educação.

Concernente à questão, Campos (1994) alerta que o processo em que foi constituída essa profissão carrega as marcas da desvalorização social. O cuidar e o educar crianças pequenas é pouco valorizado socialmente; constitui uma tarefa que, por muito

tempo, descartou a necessidade de formação acadêmica, tratando-se de uma atividade mal remunerada.

Em artigo escrito em parceria com a colega de grupo de pesquisa⁶ Roberta de Paula, no livro *Culturas infantis em creches e pré-escolas: estágio e pesquisa* (2011), a partir de dados extraídos das experiências apresentadas nos cadernos de estágio supervisionado em educação infantil do curso de pedagogia da Unicamp (Campinas/SP), dos anos de 2008 e 2009, revelou a fragmentação entre o educar e o cuidar, a partir do momento em que a rede municipal de Campinas/SP estabeleceu em Lei Municipal a hierarquização de funções, através de concurso diferenciado para monitores e professores, desrespeitando a LDBEN/1996 e representando um retrocesso para a área (ALVES e PAULA, 2011, p. 108).

Deste modo, temos dois termos, cuja função distancia-se das reflexões sobre o cuidar e educar, enquanto princípios indissociáveis, já apontados na LDB/1996 e reafirmados pelas novas diretrizes curriculares para educação infantil (2009), em seu artigo 8º, § 1º, I, quando trata da integralidade da educação, “entendendo o cuidado como indissociável ao processo educativo” (MEC, 2009), a ser desenvolvido por professoras com formação mínima do Curso Normal, oferecido em nível médio, conforme aponta a LDB/1996, e reafirmando a importância da busca de qualificação de profissionais dessa área.

Kuhlmann Jr. (2011) estabelece a reflexão de que ao se discutir as políticas e a pedagogia para a educação infantil, toma-se da história o argumento que sustentaria essas políticas e pedagogias, afirmando-se a inexistência de uma dimensão educacional. A partir desta assertiva, é possível encontrar propostas pedagógicas ou planos educacionais que,

estariam deixando de considerar o universo cultural da criança; privilegiando o desenvolvimento cognitivo, organizado em áreas compartimentadas e com ênfase na alfabetização; dicotomizando conhecimento e desenvolvimento cognitivo; desvalorizando o jogo e o brinquedo como atividades fundamentais para as crianças; antecipando a escolaridade; e deixando de esclarecer as articulações entre as atividades de cuidado e a função pedagógica preconizada (KUHLMANN JR., 2011, p.182).

⁶ Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação e Diferenciação sociocultural (GEPEDISC) da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (FE/UNICAMP), o qual possui o Grupo de Pesquisas em Educação Infantil e Culturas Infantis, coordenado pela professora doutora Ana Lúcia Goulart de Faria.

Para Ostetto (1997), o direito ao atendimento em instituições de educação infantil e o cumprimento do duplo objetivo, cuidar e educar, aponta para a qualidade dos serviços como necessidade e condição de efetivação do que vem sendo apresentado na legislação brasileira desde a Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e homologado na LDB de 1996. Concordando com o que aponta Ostetto (1997) em seus estudos, as crianças têm o direito a espaços de qualidade, para ações que devem ser dirigidas a elas e a necessidade de “um profissional habilitado e com competência para articular educação-cuidado na sua prática cotidiana, no seu fazer educativo, junto a grupos de crianças de zero a seis anos” (OSTETTO, 1997, p. 12-13).

A partir do observado na pesquisa empírica e do que aponta Ostetto (1997), é possível termos a clareza de que a qualidade da educação na Unidade de EI depende, dentre outros aspectos, da infraestrutura (adequação das instalações físicas, condições de segurança, limpeza, grau de ventilação, adequação de mobiliário à faixa etária, água potável, higienização das crianças/adultos/alimentos/utensílios, instalações sanitárias condizentes à faixa etária, espaços que flexibilizem a reorganização do ambiente, presença de brinquedos, livros e área externa adequada) e da formação específica das professoras. Esses aspectos se inter-relacionam para a compreensão ampla de educação e cuidado, o que implica em mais investimento e aporte de recursos financeiros suplementares ao Fundeb.

Para que os Municípios pudessem organizar suas estruturas para prestar a adequada cobertura às crianças pequenas de usufruírem do seu direito, o Ministério da Educação (MEC), por meio da COEDI, publicou em 2006 o documento intitulado *Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil*. Neste documento se formaliza uma proposta contendo concepções, reforma e adaptação dos espaços físicos onde deve se realizar a Educação Infantil (BRASIL, 2006c).

Pautando-nos em Cury (2002, p. 170), quando retoma em seu trabalho que “a educação infantil é a base da educação básica”, resta-nos a questão: que base é essa, já que seu início tem sido marcado com a entrada da criança nos estabelecimentos de educação, em sua maioria, aos quatro anos, ou seja, na pré-escola, continuando a manter fora dessa etapa as criancinhas com menos de três anos, que poderiam, caso necessário, estar em creches? Isso acaba por ferir o artigo 4º da LDB/96 no que tange ao direito de todos à

educação, previsto, também, na Declaração Mundial de Educação para Todos, assinada pelo Brasil no ano de 1990, em Jomtien, se comprometendo com a questão, e no dever do Estado com a educação pública e gratuita em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos.

Junto a isso, ainda presencia-se nas unidades educativas visitadas o esvaziamento de sentido da ação pedagógica, que deixa de estabelecer uma visão integrada do crescimento da criança desconhecendo concepções que respeitam a diversidade, o tempo e a realidade peculiares à infância.

As professoras, muitas vezes, fazem a opção por desenvolver suas ações com base em rotinas pouco dinâmicas e mecanizadas, pautadas em material mimeografado ou xerografado, realizados individualmente, com tempo estipulado e organizado em áreas compartimentadas e enfatizando a alfabetização. A exemplo disso, a Figura 8 mostra atividades guiadas por regras e sem possibilidade para um trabalho que explore o conhecimento das mais variadas formas, inclusive lidar com o imprevisto e com o explorável, transformável, dinâmico, brincável. Raramente conjeturam espaços para atividades coletivas e apresentam dificuldades para orientar alguma situação quando proposta pela criança. O espaço parece estar sempre organizado com o objetivo de controle e vigilância do adulto.

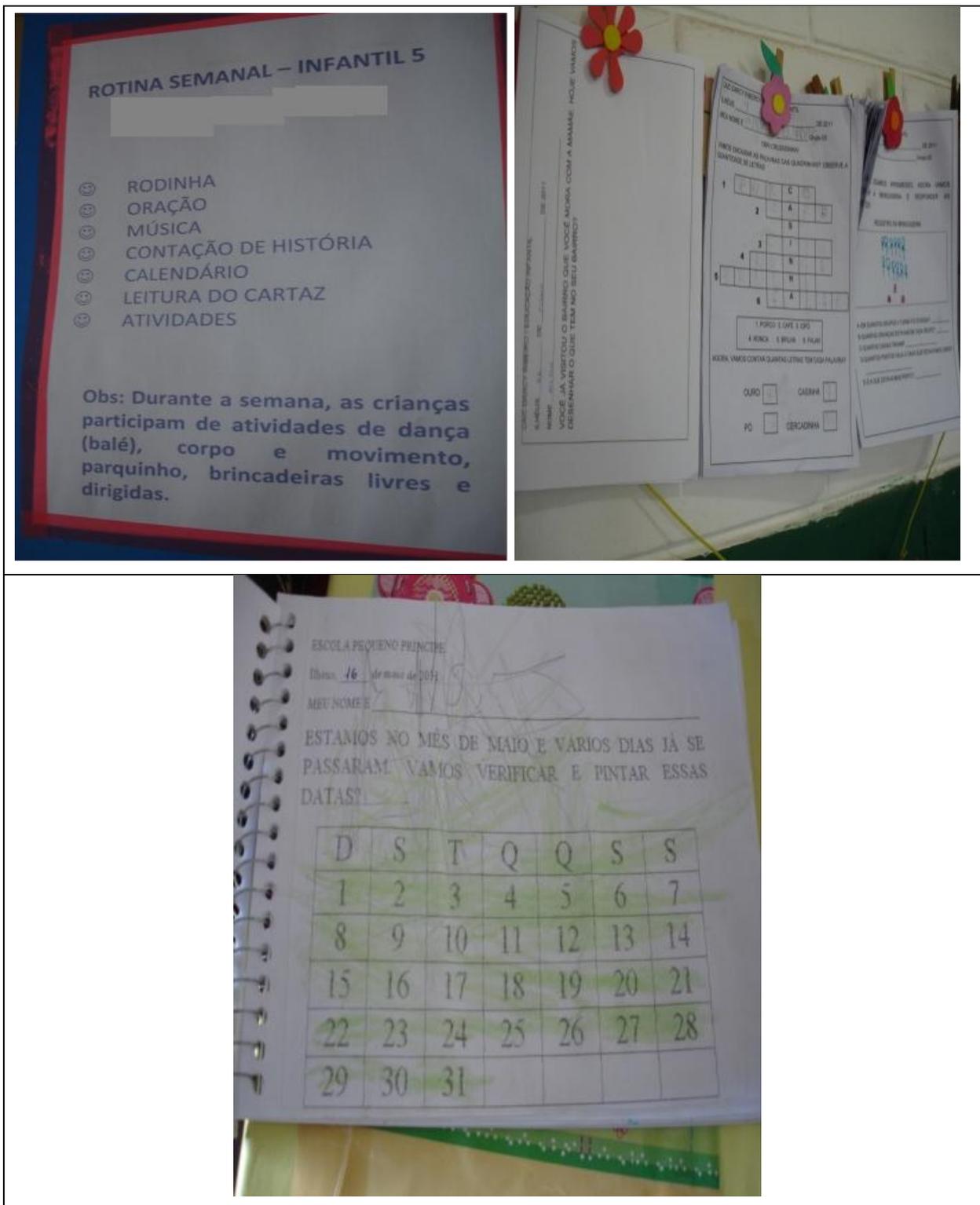


Figura 8 – Atividades observadas em uma unidade de educação infantil em Ilhéus, BA, em 2012.

Fonte: arquivo da pesquisa.

Búfalo (1999, p. 120), em sua pesquisa desenvolvida em um Centro Municipal de educação infantil, em Campinas, argumenta que “a prática educativa deve ser previamente organizada e sistematizada, para evitar o imprevisto, mas *permitir o imprevisto*, possibilitando que os pequenos se tornem crianças e vivam a infância”.

Observa-se no exemplo da rotina, apresentada na reprodução da foto acima, que esta era “semanal” e composta dos seguintes momentos: rodinha, oração, música, contação de história, calendário, leitura do cartaz, atividades. As atividades ali previstas eram repetidas diariamente instituindo tanto para as crianças quanto para os adultos um trabalho preciso, que impõe uma regularidade para os acontecimentos. Na observação contida abaixo da rotina, as atividades de dança, corpo e movimento, parquinho, brincadeiras livres e dirigidas eram distribuídas ao longo da semana, e não diariamente.

O seguinte trecho do livro *Política e Educação*, de Paulo Freire (2001), em seu texto “Primeiras Palavras”, ajuda a refletir sobre a experiência.

A nossa experiência, que envolve condicionamentos, mas não determinismo, implica decisões, rupturas, opções, riscos. Vem se fazendo na afirmação, ora da autoridade do educador que, exarcebada, anula a liberdade do educando, caso em que este é quase objeto, ora na afirmação de ambos, respeitando-se em suas diferenças, caso em que são, um e outro, sujeitos e objetos do processo, ora pela anulação da autoridade, o que implica um clima de irresponsabilidade (FREIRE, 2001, p. 9).

Entre tantos outros apontamentos que poderiam ser levantados aqui a partir dele, juntamente com as práticas observadas nas visitas às turmas de crianças de três a seis anos, é cabível pensar o quão fabril (grifo nosso) tem sido o tratamento dado aos fazeres e saberes na educação infantil. Constantemente, vem-se fazendo a opção de aprisionar as crianças em uma realidade não digna de ser vivida em suas infâncias, passando a maior parte do tempo em salas preenchendo atividades individualizadas, como as apresentadas, “presas” em carteiras e cenários inadequados, não projetados para elas, mergulhando literalmente na escrita, e não no “mundo da escrita”, como propõe Emilia Ferreiro (2007).

Ferreiro nos ajuda a entender o significado do ingresso nas culturas da escrita a partir do pensamento “da escrita como objeto cultural criado por inúmeros usuários,

consolidado através dos tempos, e carregados de sinais deixados propositalmente por grupos sociais que se sucederam ao longo do tempo” (FERREIRO, 2007, p. 56). Para a autora: “É preciso pensar nos livros, mas também nos jornais, nas cartas, nos documentos oficiais, nas publicidades, nos calendários, nos mapas, e em vários outros objetos cuja razão de ser é a própria escrita” (IDEM). Pensando sob este aspecto, percebemos o qual massificador pode ser um trabalho que se reduz ao simples treinamento, a fragmentos de palavras, destituindo-as de seus significados.

Tal atitude chega a ferir direitos, como, em especial, o de participação, e outros contidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990), como: direito à proteção contra o tratamento desumano, liberdade de expressão, direito a ser respeitado em seus valores culturais e artísticos. Para Ferreiro (2007, p. 64): “A alfabetização como ingresso na cultura escrita deve estar ligada à legítima exigência de distribuição democrática do poder. Ao contrário, a alfabetização como aprendizagem de uma técnica é discriminatória”.

Segundo Faria (2006, p. 284),

Hoje conquistamos, já no papel, tanto o direito trabalhista dos “trabalhadores e trabalhadoras, rurais e urbanos” para que seus filhos e filhas sejam educados/as em creches e pré-escolas, como o direito de todas as crianças de 0 a 6 anos de serem, por opção de suas famílias, educadas fora da esfera privada, por *profissionais formadas para isso (e não para antecipar a escola obrigatória)* (grifo nosso, parênteses da autora).

Em pleno século XXI, passados mais de vinte anos de conquista da educação infantil como primeira etapa da educação básica e com a garantia desses direitos em Lei, essas conquistas ainda continuam no papel. Não contamos com creches para crianças com menos de três anos, nem número suficiente de unidades educativas que atendam a demanda de crianças de três a cinco anos, conforme estudo de demanda realizado pelo município de Ilhéus em 2010 (Anexo), nem unidades de EI com infraestrutura condizente aos apresentados no documento, do Ministério da Educação, denominado Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (Brasil, 2006). Da mesma forma, não contamos com espaços adequados a essa faixa etária da educação infantil, com a qualidade exigida, com brinquedos, área para lazer e atividades fora da sala, livros infantis em quantidade/qualidade para que as crianças possam manuseá-los quando quiserem, sem hora programada, e da forma como quiserem.

Pela organização apresentada nas Unidades de EI visitadas, contamos com muitas salas minúsculas, crianças sentadas por longos períodos, com atividades designadas pelas professoras a partir de uma rotina com tempo marcado, paredes sujas ou com rachaduras, cadeiras, carteiras, lousa, giz, mimeógrafo, um ambiente alfabetizador. Essa é uma organização que merece ser criticada, pois até os adultos que lá convivem mostram sua indignação, mas seguem o que foi determinado por um planejamento a ser executado. Há uma limitação dos gestos, movimentos, brincadeiras, da necessidade de correr, pular, conversar, admirar que se restringir a hora do recreio, em média 15 a 20 minutos. Não é nossa pretensão aqui desfazer ou desmerecer a importância do papel do conhecimento da linguagem escrita no cotidiano das crianças pequenas. Apenas nos despertou a atenção à hierarquização dos saberes, que vem, ao longo dos anos, sendo reproduzida nas Unidades de EI, privilegiando a escrita e subordinando as demais linguagens a esta.

Azevedo (2008) identificou duas ordens de mudanças que estão afetando, já há alguns anos, a escola pública tradicional e as descreve da seguinte maneira:

A primeira delas está associada a agenda imposta pela transformação conservadora, ditada pela hegemonia das políticas neoliberais e da ofensiva dos mercados sobre o setor educacional. Essa transformação está dando origem a um novo tipo de escola, a "mercoescola" (AZEVEDO, 2007a), voltada fundamentalmente para atender aos interesses do mercado. [...] formar cidadãos clientes e consumidores. Não se trata propriamente de privatizar a escola pública, enquanto instituição, mas de privatizar a cultura escolar, substituindo a formação de valores solidários, humanistas, pela cultura competitiva, baseada nos valores do consumismo e do individualismo. A segunda ordem de mudanças é definida pelo fato de que as diretrizes educacionais passaram a ser formulada por agências internacionais, como o Banco Mundial. Essas diretrizes transformam direitos universais em serviços disponibilizados no mercado, na forma mercadoria, transformados em novas fontes de lucro (AZEVEDO, 2008, p. 2-3).

O autor denominou de “mercoescola” – uma escola tradicional que seguia os princípios do capital e assim organizava-se nos princípios tayloristas-fordistas.

a organização escolar, em geral, reproduz de forma imitativa e acrítica os padrões de organização da produção e do trabalho do modelo taylorista-fordista. Tal como na fábrica, organizada nos parâmetros tayloristas-fordistas, a instituição escola tem sua base organizacional, nas relações de poder verticalizadas, no cumprimento de tarefas em tempos predeterminados rigidamente, na extrema especialização de funções, no parcelamento do processo de trabalho, na separação entre o sujeito e o objeto e no domínio individual pelos educandos, de fragmentos isolados e descontextualizados (AZEVEDO, 2007a, p.247).

Muitas vezes, o professor nem sabe por que está fazendo desta ou daquela maneira, o faz apenas para cumprir uma tarefa, uma obrigação. Azevedo (2007 b) diz que a escola pode estar transformando-se “em uma instituição da cultura de mercado, a mercoescola” (AZEVEDO, 2007b, p.11).

Quando se pergunta à criança sobre o que ela vem fazer naquele lugar, “elas dizem que vêm estudar, fazer dever, fazer tarefa, aprender, copiar a ficha, brincar na hora do recreio, comer lanche”. Ou seja, as próprias crianças sabem que estão ali para cumprir uma jornada pré-determinada em uma rotina, o que leva a inferir que a organização da Unidade de Educação Infantil está voltada à transmissão, ao treinamento e à repetição, com forte tendência a neutralização de novas proposições pedagógicas (AZEVEDO, 2007b).

Tomando como parâmetro esta pesquisa, podemos inferir que tal fato pode estar atrelado à questão da formação deficitária da professora que cuida e educa essas crianças pequenas. As pesquisas desenvolvidas por Gatti (2009) demonstraram a deficiência dos conhecimentos sobre a educação infantil existentes na maioria dos cursos de pedagogia no Brasil e que não são suficientes para capacitar profissionais para o trabalho que deveria ser realizado com uma especificidade própria.

Às crianças têm sido impostas a uma rotina, firmada em tempos, que se assemelha à preparação para torná-las produtivas ao trabalho. Diariamente convivendo com critérios de regularidade, pontualidade, assiduidade, moralidade, dependência, vivendo sob gritantes desigualdades e invisibilidade de suas singularidades. Esses tipos de atividades estão mostradas na Figura 9, com imagens em que exemplificam rotinas com horários definidos (Figura 9a) e rotinas sem um horário definido (Figura 9b), mas colocando em segundo plano as atividades corporais, como está descrito na observação do cartaz em sala de aula.

A organização dos tempos e espaços pedagógicos na educação infantil precisa considerar as especificidades que marcam a relação entre criança e o mundo. Dentre eles, destacam-se, a capacidade para aprender e se desenvolver em condições adequadas, para produzir culturas relacionadas à imaginação, ao faz-de-conta, à descoberta, à experiência. Isto sem perder de vista que a infância é uma construção social, elaborada para e pelas crianças.

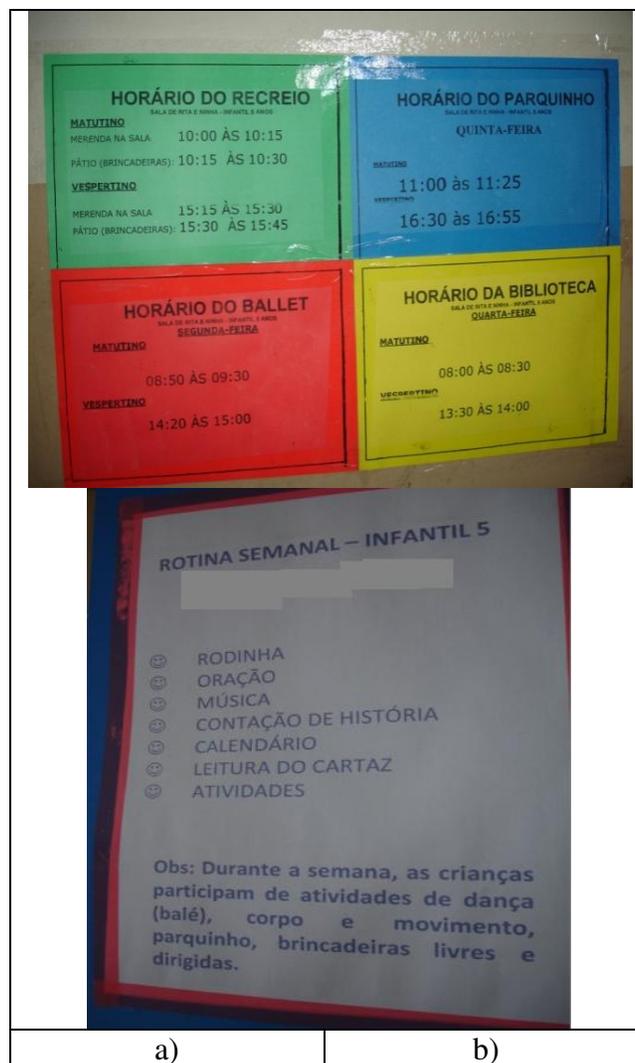


Figura 9 – Atividades de rotinas apresentadas em cartazes em unidades de educação infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.
 Fonte: arquivo da pesquisa.

Canavieira (2012, p. 35-36) faz um resgate dos ideais que vigoravam nos séculos XVI e XVII para a educação das crianças não tão pequenas e que até hoje, passados quatro séculos, podem ser verificados no cotidiano das práticas docentes com crianças pequenas. Entre os ideais retomados pela autora em seu texto destaca-se alguns observados

nessa coleta, quais sejam: modelo de arquitetura escolar; homogeneização das crianças por idade; rigidez nos horários para alimentação, descanso e, em alguns casos, para as necessidades fisiológicas; maior tempo com atividades que privilegiam a cabeça, o pensar e menos tempo para atividades de movimentação do corpo, descobertas e experiências; maior número de vagas às crianças maiores e restrição às menores com inexistência de vagas para os bebês de zero a menos que três anos; diferenças e diversidades nem sempre são consideradas; o silêncio como regra; as filas nos momentos de deslocamento; isolamento entre o que se passa dentro e fora da Unidade Educativa; o individualismo e a meritocracia permeando as relações entre pessoas adultas, mas também entre as crianças.

Para Faria (2003, p. 74), “a organização do espaço físico das instituições de educação infantil deve levar em consideração todas as dimensões humanas potencializadas nas crianças: o imaginário, o lúdico, o artístico, o afetivo, o cognitivo etc. etc.”. Essas dimensões estão contempladas no documento publicado em 1995 pela Coordenação da Educação Infantil (COEDI/MEC), intitulado Critérios para atendimento em creches e pré-escolas que respeitem os direitos fundamentais da criança. Na opinião de Faria (2003, p. 74-75), este documento:

Traz as bases para uma pedagogia da educação infantil, indica a necessidade de repensar a organização espacial comumente adotada entre nós, inspirada em um único tipo de escola/sala de aula, em um único tipo de casa e de hospital, nem sempre contemplando todas as dimensões humanas e nem sempre respeitando todos os quesitos imprescindíveis para a educação e cuidado das crianças pequenas em espaços coletivos.

Raramente contamos com professoras que não antecipam a escolarização das crianças e se preocupam com o cuidar e o educar indissociável. É predominante a presença de um quadro docente, em que a maioria está preocupada com a professora do EF9anos que virá no ano seguinte: “a professora da criança de seis anos que vai cobrar dela que a criança chega sem saber ler, nem escrever, culpando-a de incompetente” (Registros de falas de professoras, 2011).

Tal pensamento reduz os conhecimentos da educação infantil ao aprendizado das letras e números, da leitura e da escrita, desconhecendo as outras “cem linguagens”, as linguagens da expressão corporal, da ginga que nós baianos, em particular, temos e tão pouco exploramos com as nossas crianças, as linguagens da criatividade, das brincadeiras,

da arte, das culturas infantis, da exploração livre. Como muito bem apontaram os italianos, a partir do poema de Loris Malaguzzi (1999): A Criança é feita de Cem⁷, exemplificando as muitas possibilidades de exploração pela criança desde que a ela sejam permitidas e possibilitadas as oportunidades de escolhas.

A observação da realidade educacional, a partir da pesquisa empírica no município, vislumbrou um imenso paradoxo entre o proposto nos documentos oficiais e o existente nas Unidades de Educação Infantil. Os documentos apontam critérios universais de qualidade, mas não sinalizam a questão da diversidade social, étnica, cultural e econômica marcante em nossa sociedade brasileira. Segundo Pence e Moss (1994, p. 172) apud Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 7),

Qualidade nos serviços dedicados à primeira infância é um conceito construído, subjetivo em sua natureza e baseado em valores, crenças e interesses, ao invés de uma realidade objetiva e universal. O cuidado infantil de qualidade está, em grande parte, no olhar do observador.

Ao organizar o cotidiano das crianças na educação infantil, é importante que o professor esteja atento ao que as crianças fazem, do que brincam, como brincam, de que maneira as brincadeiras se desenvolvem, o que as crianças mais gostam de fazer, em quais espaços preferem ficar, o que mais lhes chamam a atenção, em que momento estão mais tranquilas ou mais agitadas, entre outros aspectos. Este conhecimento auxiliará a estruturação espaço-temporal para que tenha significação para a criança.

O quadro de centralização na aprendizagem da leitura e da escrita, apontado por muitas professoras, demonstra “a fragilidade do trabalho com outras áreas do conhecimento” (CRUZ, 2006, p.74), conforme apontou a publicação intitulada “Consulta sobre Qualidade da Educação Infantil: o que pensam e querem os sujeitos deste direito”. Essa publicação refere-se à pesquisa realizada em quatro estados (Ceará, Pernambuco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), finalizada em 2006, coordenada pelas pesquisadoras Maria Malta Campos e Rita de Cássia Coelho, representando, respectivamente a Fundação Carlos Chagas e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (MIEIB). Além disso, Candau (1998, p. 23)

⁷ O poema encontra-se nos anexos.

Chama a atenção quando se convive com o cotidiano de diferentes escolas, como são homogêneos os rituais, os símbolos, a organização do espaço e dos tempos, as comemorações de datas cívicas, as festas as expressões corporais, etc. Mudam as culturas sociais de referência, mas a cultura da escola parece gozar de uma capacidade de se auto-construir independentemente e sem interagir com estes universos. É possível detectar um congelamento da cultura da escola que, na maioria dos casos, a torna estranha aos seus habitantes.

Essa situação nos remete à dialética entre igualdade e diferença apresentada por Santos (2006, p. 462), ao dizer que “temos o direito a ser iguais, sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”. Vivenciamos um contexto de deslegitimação dos dialetos, dos saberes, das línguas, crenças, valores, pertencentes aos diferentes grupos de crianças, explícita ou implicitamente, ainda consideradas como “incapazes”, tendo que se subordinarem àquilo que o adulto lhes apresenta. Segundo McLaren (1997, p. 115), “um pré-requisito para juntar-se à turma é desnudar-se, desracializar-se, e despir-se de sua própria cultura”.

Entendemos que a dimensão do “cuidar” também está relacionada à maneira como as relações se estabelecem entre as professoras e as crianças, na Unidade Educativa. Conforme observado, perde-se a perspectiva da criança, enquanto centro do processo na organização do trabalho educativo, centrando-se meramente na aprendizagem de conteúdos escolares e esbarrando-se na cisão entre o educar e o cuidar. As crianças devem ser consideradas como sujeitos em sentido pleno, e não simplesmente como seres em devir. Elas são, ao mesmo tempo, produto e produtores dos processos sociais (SIROTA, 2001). Assim, devem ser vistas enquanto crianças no plural, e não no sentido singular, que as considera como iguais com a homogeneização dos saberes e dos atores, a descaracterização de suas diferenças/necessidades.

De acordo com Kuhlmann Jr. (1999, p. 65),

(...) tomar a criança como ponto de partida exigiria compreender que para ela, conhecer o mundo envolve o afeto, o prazer e o desprazer, a fantasia, o brincar e o movimento, a poesia, as ciências, as artes plásticas e dramáticas, a linguagem, a música e a matemática. Que para ela, a brincadeira é uma forma de linguagem, assim como a linguagem é uma forma de brincadeira.

O quadro apresentado também tende a furtar da criança pequena oportunidades de exploração e movimentação livre dos seus corpos e nos/dos espaços, que estão cada vez mais reduzidos e controlados/disciplinados, restritos aos momentos em que as crianças

estão no parque, nas áreas livres, com um tempo cronometrado de mais ou menos vinte minutos por turno e/ou turma, para a brincadeira livre, longos períodos de tempo dentro das salas, pouca utilização de espaços abertos e/ou arborizados. Isso pode estar acontecendo tanto em função da precariedade da formação da educadora, quanto pela pouca criatividade/disposição/disponibilidade do adulto para propor exploração de outros espaços (quando existem), como praças nas proximidades dos estabelecimentos de educação infantil, áreas verdes, hortas, ginásios de esporte, e outros modos de aprender, outras linguagens, que pouco são utilizadas. Segundo Zaporozhets apud Mello (2007, p. 95),

A aprendizagem na escola da infância acontece e assume um caráter desenvolvvente quando os métodos de educação se estruturam em correspondência com as particularidades psicofisiológicas da idade pré-escolar, se, por exemplo, o ensino dos pré-escolares não se realiza sob a forma da tradicional lição escolar, mas sob a forma do jogo, da observação direta e prática, de diferentes tipos de atividade prática, plástica, etc.

É preciso ter a clareza para entender que as crianças, na maioria dos casos, se apropriam das brincadeiras, em seus coletivos infantis, para aprender a partilhar das coisas do mundo que as rodeiam, transformá-las, recriá-las, nas mais diversas situações, nos momentos de negociação de regras e nas infinitas formas de participação. É imprescindível a garantia de utilização de tempos e exploração de espaços que favoreçam esses aprendizados nas creches e pré-escolas, olhos abertos e ouvidos atentos, locais e situações que propiciem à socialização entre pares, considerando-se que ali as crianças passam a maior parte do seu tempo, em contato com outras crianças de idades e interesses semelhantes e com pessoas adultas.

Na ótica da sociologia da infância, as relações estabelecidas no coletivo pelas crianças e destas com os adultos e as adultas constituem princípios fundamentais na construção, reprodução e compartilhamento das culturas infantis.

Corsaro (2011) elucida-nos com a apresentação do conceito de “reprodução interpretativa”, a qual expressaria no termo “reprodução” a delimitação das condições da estrutura social e de reprodução social, além dos processos históricos e culturais, nos quais as sociedades são constituídas. Para o autor, “as crianças não se limitam a internalizar a sociedade e a cultura, mas contribuem ativamente para a produção e mudança culturais”

(CORSARO, 2011, p.32). Elas se apoderam criativamente e de forma inovadora da cultura adulta para produzir suas próprias culturas, daí advir o termo “interpretativa”.

Ao perguntar às crianças de três, quatro e/ou cinco anos, das Unidades visitadas em Ilhéus, ou verificar através de desenhos e/ou das brincadeiras, nos momentos de coleta de dados da pesquisa, a respeito do que elas mais gostam de fazer na Unidade Educativa, a primeira resposta que surgiu foi: “o momento do parquinho”, com a aprovação das outras crianças do grupo. Quando perguntadas separadamente, surgiu também: “a hora da brincadeira lá fora”, “quando a Tia faz brincadeiras”, “a hora de desenhar”, “brincar no pula-pula” (Figura 6). Ou seja, as respostas estão mais relacionadas ao que acontece/fazem fora da sala do que dentro. Mesmo se considerarmos que algumas professoras desenvolvem atividades de brincadeiras direcionadas ao aprendizado de conteúdos, como os que foram observados, a exemplo do jogo do boliche (usando garrafas pet identificadas com numerais de 1 a 6), do jogo da trilha⁸, jogo do bingo, contação de histórias, na maioria das vezes, ao final do jogo faz-se o registro na lousa e as crianças copiam no caderno ou na folha, relacionado às brincadeiras ou questionamentos/direcionamentos, em alguns casos, moralizantes sobre a história contada ou música cantada/tocada (Figura 10).

⁸ O jogo da Trilha se configura a partir da seguinte forma: um tapete enumerado de 1 a 15 e um dado grande, as duplas formadas por um menino e uma menina jogam o dado e vão percorrendo a trilha. Quem alcançar primeiro a chegada vence e pontua na lousa “ponto para meninas ou ponto para meninos” para contabilizar ao final o grupo vencedor; meninos versus meninas.



Figura 10 - Atividades de brincadeiras fora (a) e dentro da sala (b) e desenho (c) de crianças em unidades de educação infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.

Fonte: arquivo da pesquisa.

Como ilustração das questões pontuadas, observamos, no dia da brincadeira da Trilha, que uma criança não participou da brincadeira, mesmo pedindo, insistentemente, para brincar, como se a professora não estivesse “ouvindo” seu pedido: “Professora, deixa eu?” (E cutucava a professora enquanto pedia).

O curioso é que essa mesma criança, no início das atividades, estava sentada numa mesa isolada das outras, que se encontrava em grupos, brincando com peças de montar (compradas pela professora). Essa mesma criança, quando questionada se gostava da UEI, ela disse que gostava, pois lá ela brincava e comia merenda, mas não gostava quando a professora a deixava no canto para pensar.

Quanto ao menino isolado, no “Cantinho do Pensar” (mesa reservada para crianças que transgridem as regras, segundo a professora), me aproximei dele e interroguei-o para saber o porquê da não participação da brincadeira com as peças de montar, mas ele desviava a conversa. Até que, de repente, mostrou-me um arame (do tipo que segura rolha de vinho espumante, conforme Figura 11) e disse que era um telefone.

Partindo então desse telefone, que ele havia oferecido, propus uma brincadeira de conversa em segredo, e ele prontamente, com olhos brilhantes de contentamento, aceitou. Daí então, o diálogo, da brincadeira:

- Você não gosta daquela brincadeira com peças de montar?

Ele respondeu:

- Gosto sim.

E por que você não está lá com as outras crianças?

- Porque a professora botou, disse ele sussurrando.

“botou” como assim? Foi pedido que explicasse melhor e ele disse:

- Ela botou eu aqui de castigo.

- Mas por que de castigo? Disse: - porque eu troquei.

- Como assim, não entendi, você “trocou” o quê?

Ele disse: “Troquei meu carrinho com doce dentro por um boneco do meu colega, sem pedir ao pai dele se podia, daí ela botou eu de castigo [...]”. (diálogo ocorrido no mês de agosto de 2012).



Figura 11 – Arame do tipo que segura rolha de garrafa de vinho espumante observado com uma criança em uma unidade de educação infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.

Fonte: arquivo da pesquisa.

Percebe-se, nesta situação descrita, que a criança, restrita de participar de uma brincadeira, isolada do grupo que brincava com peças de jogo de montar, apropriou-se de um simples artefato (o arame de uma rolha de garrafa de vinho), transformou em brinquedo e inventou uma brincadeira para passar esse tempo de punição imposta pelo adulto. Ou seja, as crianças, “[...] mesmo quando podadas, cerceadas pelos adultos, brincam, transgridem e se apropriam do que lhes é mais peculiar nessa etapa de suas vidas, o brincar”, conforme apontou Moretti e Silva (2011, p. 39). A criança não ficou limitada à situação imposta de castigo, apropriou-se de um artefato e com criatividade produziu uma mudança desta situação que lhe propiciou diversão.

Corsaro (2009) apresenta uma abordagem à socialização na infância que denominou de reprodução interpretativa. Para o autor,

O termo interpretativa captura os aspectos inovadores da participação das crianças na sociedade, indicando o fato de que as crianças criam e participam de suas culturas de pares singulares por meio da apropriação de informações do mundo adulto de forma a atender aos seus interesses próprios enquanto crianças. O termo reprodução significa que as crianças não apenas internalizam a cultura, mas contribuem ativamente para a produção e a mudança cultural (CORSARO, 2009, p.31).

Algo curioso, também observado nas práticas, nos momentos de coleta nas Unidades de educação infantil, foi que, após a utilização de um jogo/uma brincadeira, que poderia oferecer muitas possibilidades de apropriação pelas crianças, as professoras sentiam-se no dever de “formatar” o aprendizado. Após esses momentos era sempre oferecido papel e lápis às crianças, a fim de que desenhassem o jogo/a brincadeira, colocando ao lado também a pontuação atingida. Em alguns casos, a partir da elaboração da professora na lousa. Em outros, era possibilitado a elaboração do desenho livre sobre a vivência de cada criança. A variação de professora para professora era pequena quanto à forma de sistematização. Algumas professoras, ao serem questionadas quanto ao uso dessa sistematização, diziam que a atividade objetivava “não deixar as crianças soltas/inquietas/agitadas e também para trabalhar a coordenação motora”.

Acontecia, também, de se utilizarem de castigos e/ou privação da brincadeira, no momento do recreio/parquinho/atividade externa. Momentos considerados pelas crianças a melhor parte da jornada diária, onde liberavam suas tensões, extravasavam. Algumas crianças nem comiam toda a merenda, a fim de sair rápido para o recreio, pois o tempo deste momento para eles era pouco. Durava em média 15 a 20 minutos.

Isso foi observado quando havia crianças sentadas próximas às professoras. Algumas “tias”, como comumente eram chamadas, impõem de forma rígida uma disciplina que transcendia a vontade da criança. Conforme observado, também todo o período do castigo, a criança burlava os olhares das professoras e brincava escondida, satisfazendo, em parte, seus próprios interesses, sua diversão. Junte-se ainda à situação a exposição constrangedora do castigado diante de outras crianças.

O documento, de cunho federal, intitulado “Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças” (BRASIL, 2009), elaborado pelas pesquisadoras Maria Malta Campos e Fúlvia Rosemberg, aborda eixos para

cotejamento ou proposição de um atendimento de qualidade, quanto ao que tem sido realizado nas unidades com crianças de zero a seis anos e no que tange às políticas de educação infantil.

Nesse documento, aparecem, como critérios, os próprios direitos das crianças já explicitados: o direito à brincadeira; à atenção individualizada; a um ambiente acolhedor, seguro e estimulante; ao contato com a natureza; à higiene e à saúde; a uma alimentação sadia; a desenvolver a criatividade, imaginação e capacidade de expressão; ao movimento em espaços amplos; à proteção, ao afeto e à amizade; a expressar seus sentimentos; a uma especial atenção, durante o período de adaptação; a desenvolver sua identidade cultural, racial e religiosa. Como se vê, a abordagem no que tange aos direitos das crianças é bem ampla e detalhada.

Algumas práticas em Unidades Educativas retrataram/propiciaram essa perspectiva apresentada no documento. Foi possível visualizar momentos em que havia professoras que expressavam o desejo de mudança em suas práticas e se esforçavam por construir novas relações e enriquecer experiências vividas pelas crianças, como, por exemplo, no desenvolvimento de um projeto de cultivo do milho, em que as próprias crianças de cinco anos plantaram, cuidaram, colheram e fizeram bolo; em momentos de contação/brincadeiras/cinema/teatro e cantorias fora da sala; em áreas arborizadas ou de parques ou outro ambiente do estabelecimento (conforme reprodução de imagens locais na Figura 12).



a) Teatro com Fantoches



b) Área de parque



c) Horta



d) Brincadeira ao ar livre



e) Brincar livre



f) Momento do descanso/sono
(continua)

(Continuação)



Figura 12 – Espaços de uma unidade de educação infantil no município de Ilhéus, BA, em 2012.

Fonte: arquivo da pesquisa.

Observamos que quando a criança faz algo que lhe traz prazer, que vai ao encontro de seus interesses e numa relação de reciprocidade e respeito entre os pares de mesma idade e com a professora, tudo flui melhor e as crianças passam momentos felizes na Unidade de EI.

Segundo Mello (2009, p. 164-165),

[...] transparece a preocupação em conhecer melhor a criança que cuidamos e educamos, em buscar formas de ampliar suas vivências e experiências na escola da infância, em encontrar as formas adequadas para possibilitar que as crianças pequenas se iniciem na apropriação do conjunto do conhecimento e da cultura

humana histórica e socialmente acumulada e em refletir a partir daí sobre a formação de professoras que possam responder ao desafio de conhecer a criança, de articular e dirigir um projeto pedagógico que considere essa nova criança que começamos a conhecer e a ver como capaz – desde que nasce – de aprender de um jeito próprio, diferente do adulto e que se torna ávida por atividades e exigente em relação à sua participação no projeto pedagógico.

Esta mesma autora nos desafia a “transformar as práticas que temos importado do ensino fundamental, sem muitas vezes ter consciência de que com elas importamos práticas de disciplinamento do corpo e do olhar, explícitas no disciplinamento do olhar ensinado por Comenius” (MELLO, 2009, p. 165). É importante registrar que em meio a esse turbilhão em que vem se dando a educação infantil no município, nos deparamos com ações de professoras, coordenadoras e gestoras pedagógicas, inclusive da equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação, comprometidas com ações que afirmem o direito e vão em busca de melhores condições para a criança na educação.

Segundo Danilo Russo (2009, p. 58), em seu texto “De como ser professor sem dar aulas na escola da infância”, “**cada** menino novo, **cada** menina nova, não é só estatística junto com os demais, mas é uma parte única. [...] são também típicos”. Assim, é preciso resistir “à comodidade de tipificá-los vendo neles também **invariâncias**, além da **unicidade das histórias**”, acrescenta o autor (Idem). Ele diz, ainda, que

[...] com o passar do tempo, deixei de programar atividades para as crianças, de colocá-las na *minha* agenda. Naturalmente não deixo de pensar nas atividades para os meninos e as meninas. Tudo aquilo que há na sala está lá porque eu escolhi, dentre aquilo que a escola da infância nos oferece, com uma ideia de como podemos fazer uso delas: eu estou aqui para ensinar alguma coisa e as crianças para que a **livre atividade lhes ensine alguma coisa** (RUSSO, 2009, p. 63).

E coloca sobre a importância da escolha de estar e

Cultivar o ambiente material da sala como um ambiente no qual a cada dia e independentemente da idade e das propensões, uma criança possa encontrar lugar e tempo: - para descansar, fazendo ou vendo ou escutando, alguma coisa que seja simplesmente agradável e que não apresente problema de interpretação ou de capacidades aplicadas. - para se empenhar, sozinha ou com outras, fazendo ou vendo ou escutando, alguma coisa que seja agradável somente **quando** se domina tal coisa. - para se admirar, fazendo ou vendo ou escutando, alguma coisa que seja agradável porque é **estranha**, fora dos esquemas disponíveis a ela (RUSSO, 2009, p. 70).

Vale destacar que as considerações expostas aqui não devem configurar-se como denúncias/queixas ou críticas ao trabalho das professoras por si só, mas sim no sentido de apontar a solidão em que estas se encontram, no desenvolvimento das suas práticas. Em um depoimento, foi apontado por uma professora que a mesma:

despencou na educação infantil, após passar anos no ensino fundamental e não ter a formação específica para o trabalho com crianças pequenas. Tive que aprender tudo sozinha, utilizando os conhecimentos que eu tinha do ensino fundamental, pois em momento algum me foi oferecido sequer a oportunidade de passar um tempo em uma sala de uma outra professora que já tivesse a experiência na docência na educação infantil. Ao contrário, fui colocada em uma sala com uma professora recém contratada e sem experiência com crianças pequenas, assim como eu, e que pouco se coloca na função de educadora, deixando para mim a condução dos trabalhos com as crianças em sala (Entrevista realizada em agosto de 2012).

De acordo com Costa (2009, p. 49),

Historicamente, o movimento dos educadores no Brasil tem indicado as necessidades de formação do educador, defendendo a formação de um profissional de caráter amplo, com pleno domínio e compreensão da realidade do seu tempo, com a consciência crítica que lhe permita interferir e transformar as condições da escola, da educação e da sociedade.

Nessa perspectiva, concordamos com Faria (2006, p 286), quando afirma que

Uma outra Pedagogia, portanto, se impõe: uma pedagogia da escuta, uma pedagogia das relações, uma pedagogia da diferença, o que chamei no meu doutorado de pedagogia macunaímica, onde além das ciências que a Pedagogia busca suas bases epistemológicas, também a arte é seu fundamento, garantindo assim a ausência de modelos rígidos preparatórios para a fase seguinte e, além de um cognitivismo característico das pedagogias, também a construção de todas as dimensões humanas e o convívio com a diferença, “sem nenhum caráter”.

Ainda segundo Costa (2009, p. 53),

A luta pela *formação teórica de qualidade*, um dos pilares fundamentais da base comum nacional, implica recuperar, nas estruturas curriculares, a importância do espaço para análise da educação enquanto disciplina, seus campos de estudo, métodos de estudo e status epistemológico; busca ainda a compreensão da totalidade do processo de trabalho docente e nos unifica na luta contra as tentativas de aligeiramento da formação do profissional da educação, via propostas neo-tecnicistas que pretendem transformá-lo em um “prático” formado apenas nas disciplinas específicas.

Faria (2009, p. 105) propõe, ainda, uma Pedagogia da Infância centrada

[...] na experiência da criança, no processo, e não no produto ou resultado. No perfil dessas docentes, considerando que, a professora de creche é uma professora de criança e não professora de disciplina escolar. Portanto, sem salas de aula, sem classes, sem alunos (as).

Concordando com as autoras, “educar na educação infantil” implica acreditar e confiar na competência da criança, enquanto sujeito de direitos, proposto pela Constituição/1988. Sujeito esse, carregado de saberes, capaz de pensar e elaborar hipóteses acerca das coisas que vê, imagina, percebe sob diferentes perspectivas em seu cotidiano e no coletivo infantil, conforme apontam Nadolny e Garanhan (2008, p. 11465):

A escola da pequena infância, ao proporcionar o desenvolvimento infantil nas suas diversas dimensões, realiza a mediação entre a criança e o conhecimento culturalmente construído e traduzido em diferentes linguagens: oral, corporal, musical, gráfico-pictórica e plástica. Ao mesmo tempo, desenvolve na criança habilidades para a expressão e comunicação.

Graças à LDB/1996, a creche passou a ser também encarada como espaço/tempo de educação, devendo ser conduzida por professoras com formação específica. No entanto, observamos em depoimentos de professoras e gestoras a predominância da visão assistencial em detrimento da educacional. Consideram viável a presença de outra profissional (a monitora), para trabalhar junto com a professora, para que se responsabilize pelas questões da higiene: banho, troca de fraldas, alimentação; cabendo à professora a questão estritamente pedagógica, principalmente voltada ao ensino-aprendizagem, conforme pode ser observado pelas reproduções das fotos de atividades, anteriormente demonstradas, que são desenvolvidas nas instituições que educam crianças de três a seis anos, já que muitas ainda destinam parte das vagas para o primeiro ano do ensino fundamental de nove anos, em espaços da educação infantil.

De acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009),

As instituições de Educação Infantil estão submetidas aos mecanismos de credenciamento, reconhecimento e supervisão do sistema de ensino em que se acham integradas (Lei nº 9.394/96, art. 9º, inciso IX, art.10, inciso IV e art.11, inciso IV), assim como a controle social. Sua forma de organização é variada, podendo constituir unidade independente ou integrar instituição que cuida da Educação Básica, atender faixas etárias diversas nos termos da Lei nº 9.394/96, em jornada integral de, no mínimo, 7 horas diárias, ou parcial de, no mínimo, 4 horas, seguindo o proposto na Lei nº 11.494/2007 (FUNDEB), sempre no período diurno, devendo o poder público oferecer vagas próximo à residência das crianças (Lei nº 8.069/90, art. 53). Independentemente das nomenclaturas diversas que adotam (Centros de Educação Infantil, Escolas de Educação Infantil, Núcleo Integrado de Educação Infantil, Unidade de Educação Infantil, ou nomes fantasia), a estrutura e funcionamento do atendimento deve garantir que essas unidades sejam espaço de educação coletiva (BRASIL, 2009, p.04).

Os cenários das unidades educativas observadas nessa pesquisa evidenciam que as políticas sociais não estão conseguindo obter o êxito esperado, em termos de eficiência e eficácia, no que diz respeito, por exemplo, aos Parâmetros Básicos de Infraestrutura dos Estabelecimentos de Educação Infantil (2006) para acesso e permanência das crianças nessas unidades. Conforme afirmou Rosenberg (2010), em junho de 2010, no painel final apresentado no Seminário Internacional sobre Avaliação da Qualidade da Educação Infantil,

No Brasil contemporâneo se expressa uma tensão entre as políticas e práticas de educação infantil, de um lado, uma legislação avançada que reconhece direitos às crianças; de outro, um panorama de intensas desigualdades entre os segmentos sociais, dificultando na prática, o reconhecimento pleno de sua cidadania.

É importante dizer que, diante da escassez de recursos financeiros que o cenário presente retrata, o Governo Federal vem se posicionando no sentido de propor programas de suplementação, como o Proinfância, já citado anteriormente e solicitado pelo Município, o Programa Ação Brasil Carinhoso, entre outros, que preveem a cobertura do direito à educação infantil.

Este último, lançado em maio de 2012, pela Presidenta Dilma Roussef, é construído sobre três pilares: renda, educação e saúde, e busca suprir as necessidades geradas pela pobreza extrema, suplementando recursos para crianças de zero a seis anos, cujas mães já são cadastradas no Programa Bolsa Família. Tais recursos são encaminhados às escolas onde essas crianças estão matriculadas, mediante informação enviada ao Governo Federal a partir de dados do censo escolar. Vale salientar que até o momento, janeiro de 2013, o município de Ilhéus ainda não havia implantado esse Programa, embora o recurso já estivesse em conta da Prefeitura, bloqueada pela justiça (conforme Decreto nº 103/2012, Anexo X). A SEDUC aguardava o parecer do Conselho Municipal de Educação, órgão responsável pela análise e averiguação de cada Unidade de Educação Infantil, para ver a possibilidade de serem autorizadas ou não o funcionamento, conforme o grau de inadequação das condições da Unidade. Desta forma, a SEC aguarda esse parecer para realizar o cadastramento no sistema do Governo Federal de novas turmas (Relato de Gestora da SEC, dezembro de 2012).

Segundo Dahlberg, Moss e Pence (2003, p. 87),

As instituições dedicadas à primeira infância são socialmente construídas. Elas não têm características inerentes, qualidades essenciais, nem propósitos necessários. [...] Elas são o que nós, “como uma comunidade de agentes humanos”, fazemos delas. [...] São também produtivas da prática pedagógica. O que pensamos serem essas instituições determina o que fazemos e o que acontece dentro delas.

É a presença da comunidade na Unidade Educativa que vai dar a cara do estabelecimento, a fim de estabelecer a sua identidade própria, com segurança e que seja estimulante para as crianças, “lugar de encontros entre familiares, lugar para construir amizades e confrontos e levantar dúvidas com os pares e especialistas profissionais” (FARIA, 2009, p. 12).

A seguir, analisamos espaços externos de algumas das Unidades visitadas na Zona Urbana, pertencentes ao município de Ilhéus e que necessitam de adequação em atenção ao direito da criança pequena na educação.

As áreas externas das escolas apresentam espaços de circulação restrita para as crianças explorarem e recriarem o ambiente. Junto a isso, tem também a questão do pouco tempo destinado à utilização destes espaços, em média quinze a vinte minutos, e em alguns casos, em virtude da estrutura da Unidade, separado por turmas, conforme o tamanho da área, acontece com mais de uma turma por vez.

Observamos que as crianças passam a maior parte do tempo em sala com atividades preparadas pela professora. Estas atividades, na maioria dos casos, exploravam: letras, números, ficha de nomes das crianças, pintura, jogos, atividades mimeografadas (enigmas com letras iniciais ou finais; rimas imagens de obras de arte; meses do ano; número de letras; brincadeiras; poesias/poemas e músicas no cartaz e na folha para ilustração pelas crianças, etc.). Nas atividades contendo poesias/poemas e músicas, as crianças ouviam da professora e depois repetiam conforme comando desta. Era exigido que cada criança permanecesse em seus lugares, sem possibilidade de se expressarem com seus corpos e movimentos, seja dançando, cantando ou dramatizando. Existe nas instituições uma carência ou ausência de momentos de exploração de ambientes variados ou dos próprios corpos pelas crianças, mesmo nas unidades que dispõem desses espaços, poucos são utilizados.

As reproduções das fotos, das fachadas e espaços externos das unidades educativas visitadas e o observado em seu interior mostram um quadro de antagonismos entre o proposto e o existente, decorrente do contexto de implantação e implementação das políticas públicas no Brasil.

Retomando o estudo de Rosemberg (2002, p. 35), parece-nos que

[...] os ingredientes básicos foram selecionados dentro dos custos, ou melhor, do parco investimento público na linha de chegada: educadores(as) ou professores(as) leigos(as), isto é, não profissionais, justificando salários reduzidos; espaços improvisados, mesmo quando especificamente construídos para a EI; improvisação, também, de material pedagógico, ou sua escassez, como brinquedos, livros, papéis e tinta. A educação infantil para os países subdesenvolvidos tornou-se a rainha da sucata. O modelo redundou numa sinergia perversa entre espaço inadequado, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional da educadora, resultando em ambientes educacionais pouco favoráveis ao enriquecimento das experiências infantis.

Percebemos que há ausência de um movimento que reivindique e proponha outras alternativas de melhoria e qualidade da educação infantil no município, por parte dos atores sociais, mesmo diante de toda produção em termos de documentos que foram e estão sendo produzidos por especialistas, educadores e pelo MEC. Segundo aponta Carvalho (1998, p. 18),

Tudo isso faz com que sejam muito precárias quaisquer previsões sobre o futuro da “participação”. O que podemos fazer é uma aposta, baseados no contínuo esforço dos excluídos deste país na construção de uma sociedade que reconheça seu direito a ter direitos. [...] Hoje, todos os que partilhamos a cultura e as crenças de libertação e de igualdade, levamos, ao invés de certezas, interrogações; seguimos adiante aferrados à teimosia de não nos submeter à ‘carapaça de aço’, de não crer que é vitorioso o homem egoísta e derrotada qualquer “crença na vocação do homem para a solidariedade”, à teimosia de seguir vivendo esta ética e construindo vínculos de responsabilidade cidadã. [...] podemos ver que as incertezas não paralisam a ação coletiva, a luta pela publicização da política, pela construção de espaços mais igualitários de reconhecimento e garantia de direitos.

Os imóveis que vêm sendo utilizados como Unidades de Educação Infantil, denominadas de Escolas Municipais de Educação Infantil, no município de Ilhéus (dados da coleta realizada nos anos de 2011 e 2012), há muito tempo necessitam de reparos e manutenção, conforme depoimentos das gestoras, nos Registros de Campo. No entanto, o Poder Público justifica que não pode prestar tais serviços por escassez de verba para esse tipo de investimento, quando o imóvel é próprio, ou é impedido de realizar a melhoria, quando o imóvel é alugado ou emprestado. Existem Unidades, conforme vimos no decorrer

desta pesquisa, através das reproduções das fotos, que precisariam, urgentemente, de adequação.

Embora tenhamos conhecimento de que tanto o Ministério Público quanto os Conselhos (Fundeb, Municipal de Educação, de Alimentação Escolar) têm realizado acompanhamento e visitas às Unidades Educacionais no Município, para verificar a qualidade da educação que está sendo desenvolvida para a população da educação básica, os problemas existentes relacionados à infraestrutura persistem.

Em alguns casos, ainda coloca a vida das crianças em risco, como aconteceu no ano de 2012, com o desabamento do teto, motivo pelo qual foi suspenso o trabalho em uma Unidade de Creche Municipal, em meados de agosto de 2012, em caráter de urgência, a fim de fazer os reparos em toda a estrutura do telhado, que se encontrava comprometida e assim permaneceu no transcorrer do corrente ano, entre interrupções constantes da reforma, deixando as mães e as crianças sem esse serviço público.

Verificamos como de extrema importância a atuação do Conselho Municipal de Educação. De acordo com a lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, com a intenção de garantir isenção aos conselhos, é proibida a existência de integrantes, em sua composição, de cônjuges e parentes de mesma consanguinidade das autoridades, por exemplo, de funcionários dos governos ou de empresas de consultorias aos governos, pais de alunos que possuem cargos públicos de confiança e que sejam presididos por representações governamentais. Busca-se com essa proibição que os conselhos cumpram sua função de acompanhamento e controle social.

No caso do Fundeb, diz Davies (2008, p. 61) que um dos pontos que deixa enfraquecida a representação “social” “é a capacitação técnica para análise da documentação contábil (se e quando for encaminhada pelas autoridades) relativa à receita do fundo e aplicação dos recursos”. Ou ainda, a participação dessa representação “social” torna-se mais difícil quando lhes são atribuídas outras funções, como “supervisionar o censo escolar anual, elaborar a proposta orçamentária anual, acompanhar a aplicação de recursos federais [...] receber e analisar as prestações de contas” (DAVIES, 2008, p.62), tendo em vista que os conselheiros exercem um trabalho voluntário, o qual, segundo a lei 11.494/2007, em seu Artigo 12, no §3º, apresenta a seguinte configuração:

§3º - a participação na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade é função não remunerada de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Contraditoriamente ao que é proposto, os dados revelam que os membros do Conselho têm passado por dificuldades para realizar o acompanhamento nas Unidades Educacionais, pois não têm recebido nenhum tipo de incentivo da Secretaria de Educação. Segundo entrevista realizada com uma Conselheira do Conselho de Alimentação Escolar, também atuante e membro do Sindicato dos Profissionais da Educação, quando se perguntou sobre o tipo de incentivo que recebiam para desenvolver as visitas de acompanhamento nas Unidades de Educação, disse que:

Só boa vontade [...] então nós temos dificuldades, por exemplo, de fazer as visitas às escolas, não tem um carro à disposição. Na realidade, em Ilhéus, muitas das ações para a concretização do conselho somos nós do sindicato que fazemos para poder fortalecer o controle social. O controle social é forte, é uma entidade mais autônoma, mas do ponto de vista de incentivo, de organização do executivo não há (Entrevista realizada em outubro de 2012).

Diante deste contexto, são muitas as limitações que fragilizam a atuação dos conselhos, fazendo com que, aparentemente, sejam considerados como pouco atuantes.

Acompanhamos que a trajetória para conquista do reconhecimento da educação infantil enquanto direito da criança e opção da mãe trabalhadora foi permeada por embates e lutas onde se fizeram presentes, desde o final da ditadura militar, outra mentalidade, envolvimento de novos atores sociais, de movimentos sociais, que resultaram em maior conscientização da importância de uma educação com critérios de qualidade, espaços e materiais adequados, como também profissionais capacitados ao trabalho condigno com uma pedagogia da infância. Rosemberg (2002) destaca dois desses movimentos: o *Movimento de Mulheres* e o *Movimento “Criança Pró-Constituinte”*. E acrescenta:

Também não é demais lembrar que esses novos movimentos sociais elaboraram uma proposta para a Constituição, a que foi aprovada em 1988, reconhecendo a EI como uma extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um direito de homens e mulheres trabalhadores a terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas (ROSEMBERG, 2002, p. 41).

A Legislação, as ações governamentais, os Programas, as Propostas Pedagógicas, os documentos formalizados pelo MEC e as práticas educativas que deles se estruturam, muitas vezes, retratam uma série de contradições e conflitos, dos quais

precisamos, na medida do possível, resisti-los e ousarmos na realização de propostas, nas quais desenvolvemos porque acreditamos, porque tiveram nosso envolvimento e a participação de todos os atores interessadas no projeto de uma educação com critérios de equidade e de qualidade para todos e todas e com ampliação do acesso em respeito à luta pela democratização desta educação.

Faz-se ainda necessário aniquilar a visão extremista e que ainda perdura em muitas práticas pedagógicas, de que a criança, principalmente a pobre, é uma “coitadinha” que precisa ser o tempo todo protegida, ensinada, sustentada na ideia de “carência” e de “abandono ou incompetência familiar”. Para assumirmos a visão da criança como co-construtora do conhecimento, da sua própria identidade e da cultura, entendendo-a como ator social, único, com muitas possibilidades, pensamentos e teorias dignas de serem ouvidas, ativa, “rica”, inteligente e com voz própria. Nós, pedagogos e pedagogas, como co-construtores de cultura e de conhecimento, somos capazes de ouvir, de ver e de se deixar ser inspirado por e aprender a partir do que as crianças dizem e fazem (DAHLBERG, MOSS e PENCE, 2003, p. 180-181).

CONSIDERAÇÕES FINAIS? E se essa for uma trajetória de muitas idas e voltas?

Os dados apresentados nesta tese têm como fonte de origem documentos da Secretaria Municipal de Educação (SEDUC), registros de matrículas e de observações dos espaços e tempos em Unidades de Educação Infantil do Município de Ilhéus – BA, entrevistas realizadas com gestoras da SEDUC e das Unidades, conselheiras, mães e crianças. Recorremos, também, a documentos e orientações legais elaborados pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC). Neles estão contidas marcas de disputas, conquistas, concepções contraditórias, rupturas ideológicas de grupos e seus interesses. Em vários resultados extraídos através desta pesquisa, percebemos a confirmação de dados já apontados por estudos anteriores. Mas, também, é possível apontar dados novos que ainda permitem maior aprofundamento nos estudos a que o texto se propôs.

Em seu início, esta pesquisa teve como preocupação entender, analisar e interpretar as atuais ações formuladas no plano macro político e implementadas no plano micro político, no período de 2006 a 2012, para a educação infantil. Ainda teve como inquietação verificar e questionar possíveis (in) congruências entre a política pública proposta e a política existente. Tomou-se, num primeiro momento, como referencial as contribuições de estudos e pesquisas desenvolvidos por Rosemberg (2001, 2002, 2008), Figueiredo e Figueiredo (1986), Pereira (2006) e Telles (1994), que percebem o distanciamento das pesquisas acadêmicas do ambiente escolar, propriamente dito, no que tange ao processo de implementação das políticas públicas, bem como as distorções na implementação, as reconfigurações e diferenciações que podem ser expressas nos espaços públicos onde a educação de fato acontece. Assim, tomou-se como foco das análises, para este estudo, a realidade da Educação Infantil do Município de Ilhéus – BA.

Ampliando o campo de pesquisa, estendeu-se às Unidades Educativas com as observações, entrevistas e registros de campo, envolvendo também a escuta das vozes das

crianças e de pessoas adultas. Foi necessário, então, recorrer à utilização de referências teóricas advindas do recente campo da sociologia da infância, campo este que reconhece a criança como sujeito ativo do processo educativo. A partir daí, enriqueceu-se a pesquisa com a incorporação de uma abordagem qualitativa e interpretativa dos contextos educacionais que tornou possível maior aproximação em relação às experiências cotidianas das crianças em suas práticas de interação nas Unidades Educativas, bem como daquilo que estão aprendendo e vivenciando nesses contextos.

Para tanto, os estudos no campo da sociologia da infância, em especial, os desenvolvidos a partir do referencial de Faria (1999), Rocha (1999), Quinteiro (2000), Faria, Dermatini e Prado (2009), Corsaro (2009, 2011), Prado (1998, 2006, 2011), Faria e Finco (2011) e Siller (2010), entre outros e outras, presentes no corpo deste texto, tornaram-se imprescindíveis. Esses estudos instigaram o olhar e a necessidade de se misturar às crianças, estando entre elas, individualmente, e em seus coletivos infantis, a fim de se apropriar de informações sobre o contexto educacional, no qual se encontravam imersas.

Com tal apoio teórico-metodológico, pretendeu-se entender e interpretar as atuais ações formuladas no plano macro político e implementadas no plano micro político, no período de 2006 a 2012, para a educação infantil em Ilhéus – Bahia.

Embora o discurso presente nos documentos legais e nas pesquisas reconheça que o atendimento à criança deva acontecer em instituições coletivas de educação, isto é, em creches para crianças de zero a três anos e em pré-escolas para crianças de quatro e cinco anos; estar pautado no binômio cuidar-educar, de forma indissociável; e com profissionais certificados para esta docência, presenciou-se discrepâncias no plano da implementação das políticas. Ao aproximar o olhar para os espaços educativos onde de fato a educação infantil deve acontecer deparou-se, ainda, com a cobrança para que outro profissional cuide das crianças nos momentos de recreio, na hora do almoço, da escovação de dentes ou de lavagem das mãos. Ou seja, nos momentos de cuidados pessoais, que poderiam ser enriquecidos com aspectos educacionais, ainda vigora a compreensão de que estão fora da educação, são vistos de forma compartimentalizada. Este fato reportado por professores e gestores, em diversos momentos

desta pesquisa, poderá significar falta de clareza na concepção de criança e de educação infantil.

É importante esclarecer que não há pretensão de desfazer ou desmerecer, nem hierarquizar práticas, saberes e/ou experiências que porventura venham, ao longo dos anos, sendo reproduzidas e agora repassadas às crianças, desde aquelas bem pequenas, de três anos de idade. Privilegia-se a perspectiva única de uma educação tradicional, adultocêntrica, homogeneizadora, ultrapassada e assistencialista, que não reconhece a criança como principal atriz do processo educativo, capaz de viver seu próprio tempo, em ritmos e dinâmicas distintas.

Pretendeu-se apenas fazer a defesa de que de nada adianta ter uma legislação forte se não modifica concepções enraizadas e carregadas de preconceitos, individualismos e hegemonias sobre a educação infantil, a criança e a infância. Vigoram, sobretudo, concepções e ações ora autoritárias, ora democráticas, ora centralizadas, ora descentralizadas, na maioria das vezes delimitadas por interesses neoliberais, com propostas assistencialistas compensatórias ou preparatórias para etapas educacionais posteriores, com foco na escolarização precoce. É salutar rever, também, as relações instituídas entre as classes sociais, papel do Estado, diante das condições de vida das crianças pequenas, bem como identificar quais responsabilidades a sociedade vem assumindo para a aniquilação de práticas e concepções que excluem as crianças de usufruírem de um bem conquistado.

A trajetória histórica sobre a infância e a educação infantil brasileira reconheceu: o direito à educação para as crianças desde o nascimento (BRASIL, 1988) e a educação infantil como primeira etapa da Educação Básica (BRASIL, 1996). Esse reconhecimento se configura numa grande conquista proveniente de longo processo de transformações sociais em seus aspectos políticos, históricos e pedagógicos, permeado, principalmente, pela “luta de mulheres organizadas, seja nos movimentos sociais, ou em sindicatos e universidades” (SCHIFINO, 2012). Essa trajetória apresenta marcas de diferentes maneiras de as crianças viverem a infância, ou por que não dizer, suas infâncias. Infâncias, já que os primeiros anos de vida não acontecem de uma forma padronizada para todas as crianças, em todas as gerações e se apresentam mutantes.

Há que assumir as especificidades da educação infantil, a partir das concepções sobre as crianças e suas infâncias e permitir ousar e mudar, se preciso for, as antigas práticas, tantas vezes sedimentadas, que nos impedem de ver o novo. Temos também de estar atentos e atentas à maneira como as relações vêm sendo estabelecidas entre classes sociais, o papel que vem sendo desempenhado pelo Estado, diante da educação das crianças pequenas e às nossas responsabilidades e anseios, enquanto sociedade que luta pela superação de concepções e práticas que impedem as crianças de exercerem seu direito à educação, em espaços formais não domésticos e coletivos de socialização.

É notável o crescimento de unidades formais e informais para a cobertura da educação infantil no âmbito municipal. Entretanto, esta vem se configurando de forma desordenada, sem planejamento e critérios de qualidade, sem investimento justo e sem considerar os parâmetros básicos de infraestrutura, com utilização de espaços inadequados e/ou improvisados. Na maioria dos casos observados, as unidades educacionais funcionam em imóveis residenciais alugados ou em sistema de convênios, por vezes desprovidos de propostas pedagógicas próprias, com escassez de recursos, materiais, livros, brinquedos e/ou espaços condizentes à especificidade da educação infantil.

Acrescente-se a isso, embora haja um crescimento contínuo, os graves problemas relacionados à questão de acesso e permanência para as crianças com idade inferior a três anos, principalmente as que vêm de famílias mais pobres. Essas nunca frequentaram uma Unidade de Educação Infantil. Somem-se, ainda, os problemas concernentes ao cumprimento de critérios de qualidade para essa etapa da educação básica.

A investigação desenvolvida no município, em diferentes instâncias (Secretaria de Educação, Unidades de EI, Conselhos, Sindicato etc.), possibilitou-nos visualizar o quanto se faz necessário ter um Plano Municipal de Educação Decenal, com ações e metas estruturadas a partir de abrangentes discussões e debates, envolvendo a mobilização de diferentes agentes e setores da área, assim como foi o PNE (2001-2010). Sabe-se que não é fácil uma elaboração desta natureza, diante da grande complexidade que permeia tal confecção, que requer ações diferenciadas e a capacidade de intervenção de setores organizados da sociedade, a fim de cumprirem um papel fundamental em sua implementação e sucesso.

Vive-se esta experiência com o Plano Nacional de Educação (2001-2010), que já apontava como meta para a Educação Infantil a ampliação da oferta de vagas com critérios de qualidade. Assim, já se tem um caminho percorrido, durante os dez anos deste Plano e que poderá servir de parâmetro ao novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) que se encontra em tramitação, o que significa que estamos, atualmente, sem um Plano Nacional. Avaliações já foram feitas, apontando os gargalos que devem ser revistos. O que foi presenciado, no município, permite-nos inferir que, ainda, há um grande desafio a ser superado e conquistado: a qualidade na educação infantil, com acesso justo e em condições e espaços adequados. O acesso tem sido ampliado com o crescimento do número de vagas apresentado em termos numéricos, nas estatísticas apresentadas sobre o município. No entanto, expressa-se a indignação quanto à maneira como vem se dando este acesso, em que condições e situações.

A maioria dos estabelecimentos educacionais visitados apresentou diversas condições inadequadas: falta de água, funcionamento em imóveis residenciais ou espaços alugados, sem energia elétrica, sem internet, sem espaços condignos, professores sem formação específica etc. Espaços que não deveriam sequer ser utilizados, muito menos com crianças de três até seis anos de idade. Há a exposição de crianças e pessoas adultas (professoras e demais profissionais) a situações de precariedade e negligência. Parece que ainda está enraizada, nas mentalidades daqueles que pensam, organizam ou desorganizam e implementam as políticas públicas para a educação infantil da forma como foi apresentada, com ressalva a alguns poucos casos, a noção de que: “por se tratar de crianças ainda bem pequenas, qualquer coisa serve, qualquer um pode cuidar”.

Tem-se, no Brasil, uma poderosa legislação que pode gerar uma verdadeira transformação, na educação nacional. Documentos e leis reconhecem a importância das experiências na primeira infância em estabelecimentos públicos e coletivos, destinados às crianças de zero a seis anos. Necessita-se, então, de ações específicas que busquem articular os diversos setores da administração pública e da sociedade, de um modo geral, na formulação e implementação de projetos, programas e ações pautadas nas especificidades a que se destinam e mais clareza no significado do regime de colaboração, entre entes federados. Programas livres das amarras interessadas de organizações multilaterais com

propostas homogeneizadoras e aligeiradas que visam o mercado e o que ganharão com elas. A implementação da educação infantil no âmbito municipal tem ficado à mercê das sobras de recursos, órfã do Estado, contentando apenas com o que vem do fundo federal e sofrendo a falta de planejamento administrativo e pedagógico do município.

Tal situação requer a participação coletiva de Secretarias do município pesquisado, estabelecimentos educacionais, universidades e diversos grupos de interesses para o debate aprofundado onde se concretize a construção de uma política de educação infantil. Política esta com uma agenda de ações estruturadoras em termos de financiamento específico, infraestrutura adequada dos estabelecimentos, perfil dos profissionais e sua formação, alimentação balanceada, condições para funcionamento e redesenho curricular, respeitando as necessidades e especificidades dessa etapa da educação e do público a que se destina. A valorização profissional é imprescindível e engloba uma série de condições como: salário digno, plano de carreira, formação e condições de trabalho que devem ser colocadas em prática, não basta expressá-las apenas no papel.

A legislação de 1996 avança para uma visão mais promissora e calcada nos propósitos de uma educação de qualidade para todos. No entanto, é preciso atuar, especialmente, no interior das instituições educativas para que se percebam as mudanças que se fazem necessárias para compatibilizar os marcos legais com os educacionais.

Faz-se necessária uma participação mais efetiva destas, no sentido de se aproximarem a partir dos estudos desenvolvidos em nível de graduação, pós-graduação e dos estágios supervisionados, a fim de promoverem discussões no interior das Unidades Educativas, fazendo intervenções que possam tornar visíveis às contradições que este e demais estudos têm levantado sobre o contexto educacional, as leis que o regem e as práticas.

As universidades têm por meio das suas atividades de extensão um compromisso que nem sempre tem sido cumprido, de construir com as unidades educacionais, projetos educativos de qualidade, a partir de indicações de incompatibilidades entre teoria, legislação e práticas.

A estruturação dos cursos de pedagogia deveria propiciar o encontro, o diálogo, o compartilhamento dos futuros professores e futuras professoras com aqueles que atuam

mediados pelos professores e professoras que coordenam disciplinas relacionadas ao espaço educacional em seus cursos.

Existe nas universidades um acervo significativo de estudos em nível de pós-graduação e pesquisadores que podem contribuir para classificar e indicar para as redes de educação aquilo que distancia o contexto de influência do contexto das práticas.

A obrigação de estabelecer uma parceria forte e mais presente entre as universidades, seus alunos e professores(as)/gestores(as) educacionais constitui ainda uma lacuna. Há, contudo, iniciativas de profissionais das Universidades que diante do que verificam nos espaços educacionais procuram superar esse vazio com ações de extensão que tentam promover o encontro entre graduando(a)s e professora(e)s da rede básica.

O papel das universidades na formação de professores e professoras não pode se resumir ao que é uma escola abstrata e seus problemas. É preciso levar seus alunos a estudar e problematizar o que acontece no entorno educacional, ressaltando o papel cidadão de todos que compõem as instituições educativas de atender aos interesses e necessidades da escola.

A instituição educativa precisa ter clareza sobre como pode atender às infâncias de suas crianças. É preciso deixar que a criança se mostre tal como ela é. Não se trata de uma intervenção da universidade nos espaços educacionais, mas de um compromisso mútuo de tornar esses espaços um lugar de todas as crianças.

Foi verificado, a partir dos dados levantados nas Unidades de Educação Infantil, que a educação, nas creches e pré-escolas, destinadas exclusivamente às crianças na faixa etária dos três aos cinco anos de idade, em sua maioria, tem se subordinado à escolarização, com preocupação focalizada no Ensino Fundamental de nove anos. Constatou-se, também, que, à medida que as vagas são destinadas apenas para crianças a partir dos três anos, esbarra-se na questão da violação do direito da criança e/ou da mãe de optar por partilhar com o Estado da educação do seu filho ou da sua filha, em estabelecimentos coletivos, públicos e gratuitos, neste caso específico, uma creche. Registrou-se, a partir dos depoimentos das mães entrevistadas, que estas, na maioria das vezes, são impedidas de exercer uma atividade remunerada, fora do âmbito de sua

residência, para melhorar suas condições de vida, em virtude da ausência de vagas nas Unidades Educativas, para matricular seus filhos e suas filhas.

Os dados recolhidos através das entrevistas realizadas com a secretária da educação, as conselheiras, as gestoras das Unidades de Educação Infantil e da Secretaria de Educação permitiram constatar que a implementação da política pública, para a educação infantil, que tem sido proposta em nível Federal, não condiz com o existente na esfera municipal, nem em Ilhéus, nem em outros municípios brasileiros, conforme estudos explicitados nesta tese. Fato que pode estar atrelado à falta de clareza do significado do regime de colaboração, via leis que o regulamentam, pautando-se, muitas vezes, pelo discurso e boa vontade dos governantes.

Os depoimentos aqui presentes revelaram que o motivo principal para essa desarticulação das proposições pode estar relacionado à dificuldade administrativa de gerenciar os escassos recursos destinados a essa etapa da Educação Básica e à ausência de um Plano Municipal de Educação Infantil articulado às suas necessidades, metas e estratégias. Isso pode ter implicação direta nas condições de precariedade em que se encontram crianças e adultos/adultas em muitas das Unidades de educação infantil observadas, vislumbrando uma possível desqualificação ou descontinuidade da formação dos professores e das professoras. A existência de uma formação continuada e pautada na especificidade da infância; a valorização da professora; as condições adequadas de espaços e tempos que propiciem experiências infantis, assim como sua organicidade e distribuição, a fim de que valorizem e priorizem a arte, a estética, o corpo, o movimento e a produção das culturas infantis são fundamentais no trato da educação infantil.

A pesquisa apontou que o despreparo de muitas professoras, mesmo daquelas que se esforçavam para fazer algo diferente envolvendo um trabalho com outras linguagens, pode estar relacionado à precariedade de muitos cursos de pedagogia, que, em sua maioria, são generalistas e não oferecem disciplinas voltadas ao preparo para a docência na educação infantil, ou, quando oferecem, há um baixo percentual de conhecimentos voltados a essa etapa educacional (GATTI e BARRETO, 2009). O desconhecimento do trabalho, que deveria ser realizado respeitando as especificidades das crianças de creches e pré-escolas, e que não deve se restringir às questões escolares ou

conteudistas, mas, sim, voltar-se à tomada da criança como centro do processo e produtora de culturas infantis, pode levar à precariedade/deficiência de seu resultado. Há necessidade de mais investimento na formação inicial e continuada, em suas condições de trabalho, com concursos públicos, entre outras questões centrais, que implicam na valorização e qualidade da educação infantil.

O desconhecimento, apontado pelas gestoras, sobre o trabalho que deve ser realizado na educação infantil reforça o que vem apontando o estudo realizado por Rocha (1999), que sugere uma Pedagogia da Infância que tenha como foco de atenção a criança em “seus processos de constituição como seres humanos em diferentes contextos sociais, sua cultura, suas capacidades intelectuais, criativas, estéticas, expressivas e emocionais” (ROCHA, 1999, p. 09), assim como sua singularidade, e com o discernimento de que não existe uma única possibilidade de resposta ou modo de se expressar.

O que implica também na capacidade da professora de:

(...) desafiar e desconstruir os discursos dominantes; entender o poder desses discursos na configuração e no governo de nossos pensamentos e ações, incluindo o campo da pedagogia da primeira infância; rejeitar a prescrição de regras, objetivos, métodos e padrões e, desse modo, arriscar a incerteza e a complexidade; ter a coragem de pensar por si mesmo nas construções de novos discursos e, assim, ousar optar pelo entendimento da criança como uma criança rica, uma criança de habilidades infinitas, uma criança nascida com uma centena de linguagens; construir um novo projeto pedagógico, trazendo à tona relacionamentos e encontros, diálogo e negociação, reflexão e pensamento crítico (DAHLBERG, MOSS e PENCE, 2003, p. 162).

Esse estudo, conforme se procurou desenvolver, leva a inferir que, mesmo reconhecendo o valor das conquistas no plano legal, essas não têm sido suficientes para resolver a situação da primeira etapa da Educação Básica. Há muitos desafios, ainda, a serem enfrentados. É preciso maior comprometimento do Poder Público com a qualidade da formação do educador infantil, aliada à sua valorização, considerando-se sua participação, e evitando-se o aligeiramento do seu trabalho e da sua formação. Como bem colocou Freire (1998, p.55), “ensinar exige consciência do inacabamento”. É preciso saber começar e ter paciência para continuar, arriscar, escutar e observar nosso trabalho, constantemente, e ter como propósito: “capacitar as crianças para terem a coragem de pensar e agir por si mesmas” (DAHLBERG, MOSS e PENCE, 2003, p. 163).

O contexto em que a pesquisa se deu permitiu-nos adentrar num terreno repleto de complexidades e particularidades, marcado pela omissão, descaso, limitações e precariedades por parte do Estado. Este, por sua vez, ao decidir por medidas/ações isoladas e/ou descontínuas, encontra-se sob forte influência de orientações neoliberais, permeadas por fragilidades que incidem em políticas públicas locais de caráter assistencialista, desestruturadas e que reforçam a dicotomia entre o cuidar e educar, que devem ser indissociáveis e complementares, assim como é abordado na LDB de 1996.

Especificamente, no caso da educação infantil brasileira, no âmbito municipal, pode-se observar, por meio de nossas análises, o quanto se fazem presentes as proposições dos organismos internacionais, nos programas e ações, formuladas na esfera nacional para serem implementadas na esfera municipal, fragilizando as políticas públicas, tornando-as pouco eficientes, dependentes e sem a garantia de continuidade.

No que se refere à dimensão do financiamento da educação, no país, tem se constituído em um impactante obstáculo que vem dificultando a ampliação e a melhoria da educação infantil com critérios de qualidade. Muitos municípios vêm revelando que não dispõem de recursos suficientes para consolidação de suas redes, com critérios que respeitem a especificidade da primeira etapa da educação básica. Faz-se necessário maior aporte financeiro e concretização das obrigações entre os entes federados, para que as metas para expansão definidas pelo PNE (2001-2010) possam ser efetivadas.

Verifica-se que o Governo Federal propõe ações e programas a serem implementadas pelas redes municipais e estaduais do País, mas não dispõe de dotação orçamentária capaz de lhes dar a sustentação necessária. Assim, ao se deparar com municípios e Estados, ainda menos capazes financeiramente, esbarra na falta de continuidade na implementação das ações propostas a nível nacional. Desconsideram-se as problemáticas, as deficiências, as características específicas de cada ente federado e suas políticas educacionais, as quais diferem entre si. Instala-se a instabilidade entre o proposto e o que pode ser, efetivamente, executado.

Faz-se urgente e necessário pensar e defender uma política de educação infantil, com Unidades Educativas adequadas, com instalações apropriadas para crianças, desde o nascimento até os seis anos de idade, que as considere “em seus aspectos físicos,

psicológicos, intelectuais e sociais”, conforme trata o artigo 29 da LDB/96. Que promova “práticas de educação e cuidados, que possibilitem a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/linguísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível” (III diretriz, DCNEI/1999). É preciso que tal política seja pautada em propostas pedagógicas, que considerem as crianças como sujeitos históricos e de direitos, as quais, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivenciam, constroem suas identidades pessoais e coletivas, brincam, imaginam, fantasiam, desejam, aprendem, observam, experimentam, narram, questionam e constroem sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo culturas (Art. 4º, DCNEI/2009).

Os dados desta pesquisa revelaram a distância entre a política e a prática em que a educação infantil vem sendo proposta e efetivada, enquanto ação do sistema municipal, repercutindo no esvaziamento de sentido e desarticulação de uma proposta que a consolide, enquanto primeira etapa da educação básica. Observa-se a violação da conquista do direito à educação de todas as crianças. Isso vem acontecendo de forma mais incisiva, principalmente, para as crianças com idade inferior aos três anos, as quais sequer tem espaço em estabelecimentos educativos. A forte influência de políticas de bases neoliberais que transitam na contramão dessa conquista, retrocedendo e fortalecendo propostas, as quais caminham em direção à cisão na educação, ao retorno do assistencialismo para as creches e da aproximação da pré-escola ao ensino fundamental, com propostas que antecipam a escolarização a partir dos quatro anos de idade, podem configurar como os principais responsáveis pela precariedade em que se encontram numerosas unidades de educação infantil.

Dessa forma, faz-se necessário conhecer de forma aprofundada o processo em que se deu o reconhecimento das crianças, enquanto sujeitos de direitos, especialmente, o direito à educação desde os primeiros meses de vida, reafirmando o desejo de continuar lutando em defesa destas, para o cumprimento do papel do Estado na garantia do mesmo direito com a qualidade pretendida. Lutar para evitar que a implementação da política de educação infantil aconteça de forma descontinuada, pulverizada, em instalações inadequadas, sem a devida valorização e qualificação da professora, dirigida a especificidade da criança de zero a seis anos. Tudo isso envolve suporte financeiro

adequado e prioritário, necessário ao cumprimento das metas estabelecidas num plano, a fim de evitar que continuem apenas na vontade e no desejo de alguns. Cabe, sobretudo, investimento na formação específica e continuada das professoras e dos professores focado na especificidade do trabalho com a criança pequena, a fim de não reduzir a “educação à escola” (TORRES, 2009).

Nos dias atuais, depara-se com o pouco reconhecimento dos direitos das crianças e das mães trabalhadoras, caso seja sua opção, partilhar educação de seus filhos e suas filhas com estabelecimentos públicos e coletivos de educação, para exercer um trabalho extra-doméstico. Ainda persiste o grande desafio de lutar pela expansão da oferta de vagas em creches e pré-escolas, com critérios de qualidade e equidade para todas as crianças, sem distinção de classe social, etnia, raça, gênero, etc. e que sejam reconhecidas suas singularidades e diferenças.

É importante considerar que várias das constatações aqui apresentadas, embora tenham sido fruto de investigação em um único município, podem refletir a realidade de muitos outros municípios brasileiros e não brasileiros.

Profissionais comprometidos com a educação precisam assumir a responsabilidade na formação de cidadãos e cidadãs de pouca idade, seres plenos, livres, criativos/as, capazes de participar, criar enredos e conviver coletivamente, na produção das culturas infantis e expressão nas mais diversas formas de comunicação.

Conforme expressa a Carta dos Direitos das Crianças à Arte e à Cultura (2011, p. 73):

As crianças têm o direito:

- 1 de se aproximar da arte em todas as suas vertentes: teatro, música, dança, literatura, poesia, cinema, artes visuais e multimídia
- 2 de experimentar as linguagens artísticas, pois elas são saberes fundamentais
- 3 de fazer parte dos processos artísticos que nutrem a inteligência emotiva de cada uma, e que ajuda a desenvolver a sensibilidade e a competência artística de uma forma harmônica
- 4 de desenvolver, através da relação com as artes, a inteligência corporal, semântica e icônica
- 5 de desfrutar dos produtos artísticos de qualidade, criados para todas as crianças, mesmo no que diz respeito à diferentes faixas etárias
- 6 de ter uma relação com a arte e com a cultura sem serem tratados como consumistas, mas como sujeitos competentes e, além de tudo, sensíveis

- 7 de frequentar às instituições artísticas e culturais disponíveis na cidade, seja com a família ou com a escola, para descobrir e viver tudo o que o território oferece
- 8 de participar dos eventos artísticos e culturais com frequência, e não apenas ocasionalmente, durante a vida escolar e a vida nas creches e pré-escolas
- 9 de conviver com a família o prazer de uma experiência artística
- 10 de ter um sistema integrado entre a escola e as instituições artísticas e culturais, pois só uma interação contínua pode oferecer uma cultura viva
- 11 de frequentar e visitar museus, teatros, bibliotecas, cinemas e outros lugares de cultura e espetáculo, junto com as colegas da escola
- 12 de viver experiências artísticas acompanhadas dos professores, enquanto mediadores necessários para sustentar e valorizar as percepções de todos
- 13 a uma cultura laica, no que diz respeito das diferenças de identidade
- 14 à integração, se imigrantes, através do conhecimento e do convívio do patrimônio artístico e cultural da comunidade na qual vivem
- 15 a projetos artísticos e culturais, levando em consideração as diferentes habilidades
- 16 a lugares idealizados e estruturados para serem acolhidos em diversas idades
- 17 de atender à uma escola que seja o verdadeiro caminho de acesso para uma cultura ampla e pública
- 18 de participar às propostas artísticas e culturais da cidade, independentemente das condições sociais e econômicas a que pertence, porque todas as Crianças têm direito à arte e à cultura.

Assim, colocamos um ponto finalizando esse texto com a Carta dei diritti dei bambini all'arte e Allá cultura, lançada no 7º Festival Internazionale di teatro e cultura per la prima infanzia – Visioni di futuro, visioni di teatro, realizado em 2011, em Bolonha na Itália, pela Companhia Teatral La Baracca – Teatro Testoni Ragazzi, com tradução para 27 línguas, entre elas a portuguesa, porque ela traduz de forma ampla os direitos das crianças e dá indicativo de que na prática deve ser oportunizado às crianças brasileiras, mas também finalizamos com a certeza de que muito ainda poderia ser explorado nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOWICZ, Anete. Educação Infantil e a escola fundamental de 9 anos. **Olhar de professor**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 317-325, 2006.
- ABRAMOVAY, Miriam. KRAMER, S. **O rei está nu**. In: SOUSA JOBIM, S. & KRAMER, S. *Educação ou Tutela?* A criança de 0 a 6 anos. São Paulo: Loyola, 1991.
- ABRAMOVAY, Miriam; KRAMER, Sonia. “O rei está nu”: um debate sobre as funções da pré-escola. **Cadernos CEDES**, São Paulo, Cortez, n. 9, p. 27-38, 1984.
- AGUIAR, Marcia. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão
- ALMEIDA FILHO, Naomar Monteiro de; SPELLER, Paulo; NADER, Rosa M^a. O Potencial das Políticas Educacional e Tributária para o desenvolvimento com equidade. In: RONCA, Antonio Carlos. C.; RAMOS, Mozart N. **Da CONAE ao PNE 2011-2020: contribuições do Conselho Nacional de Educação**. São Paulo: Moderna, 2010.
- ALMEIDA. Marilis Lemos de, **Da formulação à implementação: análise das políticas governamentais de educação profissional**. Tese de doutorado defendida no Instituto de Geociências da Unicamp, 2003 (Orientadora: Prof^a. Dr^a. Leda Gitahy).
- ALVES, Cândida M. S. D e PAULA, Roberta C. de. O que as políticas públicas de educação infantil e as práticas pedagógicas observadas em creches e pré-escolas no município de Campinas trazem sobre o educar e o cuidar. In: VÁRIOS AUTORES/GEPEDISC-CULTURAS INFANTIS (orgs). **Culturas Infantis em creches e pré-escolas: estágio e pesquisa**. Campinas: Autores Associados, 2011, p. 87 -111.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-Neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático**. 8^a Ed. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2008.
- ANDRÉ, Marli E. D. A. **Etnografia da prática escolar**. Campinas/SP, Papirus, 1995.
- ANGOTTI, Maristela. Semeando o trabalho docente. In: OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de (Org.). **Educação infantil: muitos olhares**. São Paulo: Cortez, 1994. p. 51-68.
- ANGOTTI, Maristela. Identidades, Formações e Carreiras de Profissionais da Educação Infantil: delineando as bases para profissionalização. In: III Congresso Paulista de Educação Infantil, maio/2003, Águas de Lindóia. **Anais do III Congresso Paulista de Educação Infantil**. São Paulo: 2003.

ANGOTTI, Maristela. Educação Infantil: para que, para quem e por quê. In: ANGOTTI, M. (Org) **Educação Infantil: para que, para quem e por quê?** Campinas: Editora Alínea, 2006. p. 15- 32.

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Parecer da ANPED sobre o documento Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. Revista Brasileira de Educação, n. 7, p. 89-96, jan./fev./mar/abr. 1998.

AQUINO, Ligia M^a L. de. Linguagens na educação infantil - coisas desimportantes de transver o mundo. In Anais do 17º COLE 2009. Disponível em http://alb.com.br/arquivo-morto/edicoes_anteriores/anais17/txtcompletos/conferencias/ligia_maria.pdf Acessado: em 22 set 2012.

AQUINO, Ligia. Entrevista com Ligia Aquino realizada por Observatório da Educação. 27 de outubro de 2011.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação**. 2 ed. São Paulo: Moderna, 1996.

ARELARO, Lisete G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? In *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 899-919, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> . Acessado: 20 set 2012.

ARELARO, Lisete G. A não-transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In **Público e privado na educação: novos elementos para o debate** / Theresa Adrião e Vera Peroni (organizadoras). – São Paulo: Xamã, 2008.

ARRETCHE, Marta. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br>. Acessado: 22 fev. 2012.

ARIÈS, Phillipe. **História Social da Criança e da Família**. Rio de Janeiro: LCT, 2006.

ARROYO, Miguel G. O direito à educação ameaçado: segregação e resistência. In **A reconfiguração da escola: Entre a negação e a afirmação de direitos**. Miguel Arroyo; Anete Abramowicz (Orgs.) – Campinas, SP: Papirus, 2009. (Coleção Papirus

AZEVEDO, Jose Clovis de. **Democratização da Escola e os Pressupostos da Qualidade do Ensino II** Simpósio Internacional V Fórum Nacional de Educação. Disponível em: <http://forum.ulbratorres.com.br>. Acessado em 28 dez 2012.

AZEVEDO, Jose Clovis de. Reconversão cultural da escola: mercoescola e escola cidadã. Porto Alegre: Sulina, Editora Universitária Metodista, 2007a.

AZEVEDO, Jose Clovis de. Educação pública: o desafio da qualidade estudos avançados 21 (60), 2007b. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acessado em 28 dez 2012.

BALL, Stephen; Mainardes, Jefferson (Organizadores). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BALL, Stephen. **Education Reform**. A critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais, relações políticas globais em educação. Currículo Sem Fronteiras, Porto Alegre, UFRS, v.1, n.2, p.99-116. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.com.br>> Acesso em: 27 fev. 2012.

BALL, Stephen J.; Bowe, Richard. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. Journal of Curriculum Studies, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BALL, Stephen. Bowe, Richard. Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BAPTISTA, Mônica C. & Coelho, Rita de Cássia F. Concepções de educação infantil – acertando nossos entendimentos. In **Integração das Instituições de Educação Infantil**. Ministério da Educação. Salto para o Futuro, Boletim 8, Maio/Junho 2005. Disponível em: <http://tvbrasil.org.br>. Acessado: 12 mar 2012.

BARBOSA, M^a. Carmem. **Por amor e por força**: rotinas na educação infantil. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BARBOSA, M^a. Carmem. Culturas escolares, cultura de infância e culturas familiares: as socializações e a escolarização no entretecer destas culturas. In: **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, pp. 1059-1083. out. Campinas (SP), 2007.

BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. Situação atual da educação infantil no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil. Volume II. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1998. p. 23-33.

BARRETO, Angela M. R. F. Educação infantil no Brasil: desafios colocados. **Grandes políticas para os pequenos**. Cadernos CEDES, Campinas, n. 37, p. 7-21, 1995.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOGDAN, Robert & Biklen, Sari. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.

BOGDAN, Robert. C.; Biklen, Sari K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.

BONDIOLI, Ana e GARIBOLDI, Antonio. B. A vida cotidiana na creche. In BECCHI, Egle ... [et al.]. **Ideias orientadoras para a creche:** a qualidade negociada. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. (Coleção formação de professores. Série educação infantil em movimento).

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Tradução Fernando Tomaz. 5. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 322 p.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação Infantil. Critérios para um atendimento em creches e pré-escolas que respeite os direitos fundamentais das crianças. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação Infantil. Educação infantil no Brasil: situação atual. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação Infantil. Por uma política de formação do profissional de educação infantil. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação Geral de Educação Infantil. Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei n. 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil.** Brasília: MEC, SEF, 1998. (3v.:Il.).

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Os desafios do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC / INEP, 2004.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Modifica a redação do artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jan. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>.

BRASIL. Referenciais para formação de professores, Brasília, MEC / SEF, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília: MEC, SEB, 2006. 32 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. **Proinfantil: Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil**: diretrizes gerais. Brasília: MEC, 2005.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente.(1990)** 4ª. ed. Brasília: Câmara dos deputados, Coordenação de publicações, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**/ Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica – Brasília. DF, 2006b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil**. Brasília : MEC, SEB, 2006c.

BRASIL. Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil. – Brasília : MEC, SEB, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 11 DE 11 DE MARÇO DE 2011**.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Programa Caminho da Escola.
<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-caminho-da-escola>

BRASIL. Ministério da Educação. SIMEC. **PAR - PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS**. Relatório Público – Apresentação. Disponível em:
<http://simec.mec.gov.br>. Acessado em: 23 Mar 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. (FNDE) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Proinfância. 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acessado em: 22 Mar 2012.

BRASIL. Portaria no 440-2012, de 20 de abril de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2012. Nº 79, Seção 1, p. 7. Disponível em: <<http://www.semescg.org.br>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil** / Secretaria de Educação Básica. – Brasília : MEC, SEB, 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional (1996). **Emenda Constitucional nº 14** de 12 de setembro de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Política de Educação Infantil**. Proposta. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Infantil: bibliografia anotada**. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Propostas Pedagógicas e Currículo em Educação Infantil**. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília, 1996.

BUFALO, Joseane e SILVA, Adriana. O espaço na pedagogia da educação infantil: fábula, perversidade e possibilidade. In: VÁRIOS AUTORES/GEPEDISC-CULTURAS INFANTIS (orgs). **Culturas Infantis em creches e pré-escolas: estágio e pesquisa**. Campinas: Autores Associados, 2011, p. 09-34.

BUFALO, Joseane M. P. O imprevisto previsto. **Pro-Posições**, vol. 10, n. 1 (28), mar. 1999.

CAMPINAS. **Lei Municipal n. 12.012**, de 29 de junho de 2004. Dispõe sobre a criação e transformação de cargos na administração direta, no Hospital Municipal Dr. Mário Gatti e na FUMEC, reestrutura o Plano de Carreiras da Prefeitura Municipal de Campinas, instituído pela Lei Municipal n. 8.340 de 26 de maio de 1995 e dá outras providências, 2004. Disponível em <http://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-campinas/662260/lei-12012-2004-campinas-sp.html>. Acessado em 22 nov 2012.

CAMPOS, Maria Malta. A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. 2011. Disponível em: http://www.fcc.org.br/pesquisa/eixostematicos/educacaoinfantil/pdf/educacao_ef.pdf . Acessado em 27 Ago 2012.

CAMPOS, Maria Malta. A educação infantil como direito. In **Insumos para o debate 2** – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil : impactos e perspectivas. – São Paulo : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAMPOS, Maria Malta. Educação Infantil. 2006. Disponível em: <http://www.reescrevendoeducacao.com.br>. Acessado em: 29 ago 2012.

CAMPOS, Maria Malta. Educar e cuidar: questões sobre o perfil do profissional de educação infantil. In Brasil. MEC/SEF/COEDI, **Por uma política de formação do profissional de educação infantil** (p. 11-16). Brasília: MEC.1994.

CAMPOS, Maria Malta. Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica / Maria Fernanda Rezende Nunes, Patrícia Corsino e Vital Didonet. – Brasília : UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011. 102 p.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: FCC, 1989.

CAMPOS, Maria Malta . FULLGRAF, J.; WIGGERS, V. A Qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v.36, n.127, p.87-128, jan./abr. 2006.

CAMPOS, Roselane Fátima. **A educação infantil no contexto pós-reforma: institucionalização e regulação no Brasil e Argentina**. 2009. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT07-5895--Int.pdf> Acessado em: 23 Mar 2012.

CAMPOS, Roselane Fátima. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro: ANPED, v. 17, n. 49, jan/abr 2012, p. 81-105.

CAMPOS, Rosânia. Políticas Governamentais e Educação Infantil: histórias ou estórias. **Zero-a-seis** (Florianópolis), v. 05, jan/jul., 2002.

CAMPOS, Roselane F. e CAMPOS, Rosânia. Políticas para a educação infantil e os desafios do novo Plano Nacional de Educação: similitudes e divergência entre as experiências brasileira e de outros países latino-americanos. In FARIA, Ana Lúcia G. de e AQUINO, Ligia M^a L. de. **Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. (Coleção Formação de Professores).

CANAVIEIRA, Fabiana O. **A Educação Infantil no olho do furacão: o movimento político e as contribuições da Sociologia da Infância** / Fabiana Oliveira Canavieira. – Campinas, SP: [s.n.], 2010.

CANAVIEIRA, Fabiana O. Por uma política para educação da pequena infância que garanta a interação entre elas – a relação criança-criança nos Indicadores de Qualidade na Educação Infantil. In FARIA, Ana Lúcia G. de e AQUINO, Ligia M^a L. de. Educação Infantil e PNE – questões e tensões para o século XXI. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. (Coleção Formação de Professores).

CANDAU, Vera M^a. Mudanças culturais e redefinição do escolar. **Revista Contemporaneidade e Educação**, São Paulo, ano III, n.3, p. 14-26, mar.1998.

CARTA DEI DIRITTI DEI BAMBIBI ALL'ARTE E ALLA CULTURA. Edizioni Pendragon/ La Baracca – Testoni Ragazzi, Bologna, 2011.

CERISARA, Ana Beatriz. O Referencial curricular nacional para a educação infantil no contexto das reformas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, Set. 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000016&lng=en&nrm=iso. Acessado em 16 Nov. 2012.

CERISARA, Ana Beatriz. A produção acadêmica na área da educação infantil a partir da análise de pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil: primeiras aproximações. In: Faria, Ana Lúcia G. de; Palhares, Marina S. (Orgs.) Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios. - 4ª Ed. Ver. E ampl. - Campinas: Autores Associados/FE/Unicamp; São Carlos, SP: Editora da UFSCAR; Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 2003. p. 19-50. (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ILHÉUS. Resolução N. 01, de 23 de janeiro de 2012. Institui as normas para a Política de Conveniamento da Educação Infantil – Ensino Regular, no Município de Ilhéus – Bahia

CONSULTA sobre qualidade da educação infantil: o que pensam e querem os sujeitos deste direito. São Paulo: Cortez, 2006. Realização: Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

CORAZZA, Sandra M. Educação da Diferença. In: Colóquio CLACSO – ANPED, 7º., 2002, Caxambu – Palestra, ANPED, 2002.

CORDEIRO, Célia Maria Ferreira. Anísio Teixeira, uma "visão" do futuro. **Estudos Avançados**. [online]. 2001, vol.15, n.42, pp. 241-258. ISSN 0103-4014. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n42/v15n42a12.pdf> Acessado em 24 abr. 2012.

CORSARO, William A. Métodos etnográficos no estudo da cultura de pares e das transições iniciais na vida das crianças. In: MÜLLER, Fernanda; CARVALHO, Ana Maria A. (orgs.). Teoria e prática na pesquisa com crianças: diálogos com William Corsaro. São Paulo: Cortez, 2009. p. 83-103.

CORSARO, William A. *Sociologia da infância*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2011.

COSTA, Eliana Ap. Pires da. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de e MELLO, Suely Amaral (orgs). **Territórios da infância**: linguagens, tempos e relações para uma pedagogia para as crianças pequenas. 2.ed. - Araraquara-SP: Junqueira & Marin, 2009, p. 45-56.

CRAIDY, Carmem Maria. A política de educação infantil no contexto da política da infância no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994. p. 18-21. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001906.pdf> Acessado em: 12 Mar. 2012.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta de criação. In: MINAYO, Maria Cecília (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

CRUZ, Sebastião Velasco e. MORAES, Reginaldo C. A construção retomada: desafios políticos e perspectivas internacionais para o Brasil. Este artigo é cópia fiel do publicado na revista NUEVA SOCIEDAD especial em português, outubro de 2008, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>. Disponível em <http://www.nuso.org/upload/portugues/2008/Velasco.pdf>. Acessado em 09 Abr 2012.

CRUZ, Silvia H. V. A gente não quer só comida. In: **Consulta sobre a qualidade da educação infantil: o que pensam e querem os sujeitos deste direito**. São Paulo: Cortez, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 168-200. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acessado em: 12 fev. 2012.

CURY, Carlos Roberto J. A Educação Básica como Direito. In: **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, maio/ago. 2008 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>. Acessado em: 14 Mar 2012

DAHLBERG, Gunila; Moss, Peter & Pence, Alan. **Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

DALE, Roger. **Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”?** **Educação e Sociedades**, Campinas, vol. 25, n.87, p.423–460, mai/ago., 2004. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

DIAS, Silvia Luci de A. et. al. Estatuto da criança e do adolescente: aprendendo cidadania. **Inclusão Social**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 116-123, abr./set. 2007.

DOURADO, Luiz F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acessado em 29 Ago 2012.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. n° 06, 1988.

FARIA, Ana Beatriz Goulart de. Pedagogia do Lugar: pequena coleção para colaborar na construção e ocupação dos territórios da infância. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de e MELLO, Suely Amaral (orgs). **Territórios da Infância: linguagens, tempos e relações para uma pedagogia para as crianças pequenas**. 2.ed. - Araraquara-SP: Junqueira & Marin, 2009, p. 97-117.

FARIA, A. L. G. de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p.1013-1038, out. 2005.

FARIA, Ana Lúcia G. de (Org.). **O Coletivo infantil em creches e pré-escolas: falares e saberes**. São Paulo: Cortez, 2007.

FARIA, Ana Lúcia G. de. Pequena infância, educação e gênero: subsídios para um estado da arte, In: **Cadernos Pagu** (26) janeiro-junho de 2006: p. 279-287. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cpa/n26/30394.pdf>. Acessado em 14 Mar 2012.

FARIA, Ana Lúcia Goulart de; FINCO, Daniela. **Sociologia da Infância no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2011. (Coleção Polêmicas de nosso tempo; v. 102)

FERNANDES, Florestan. As 'trocinhas' do Bom Retiro. In: FERNANDES, Florestan. **Folclore e mudança social na cidade de São Paulo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1979. p. 153-258.

FERNANDES, Florestan. A escola e a sala de aula. In: **O desafio educacional**. São Paulo: Editora Cortez e Autores Associados, 1989. p. 22-24.

FERNANDES, Florestan. Ciências Sociais na ótica do intelectual militante". Estudos Avançados. vol. 8, número 22, São Paulo, 1994

FERNANDES, Maria Dilnéia E. & Lourenço, Francielli de S. O impacto da implantação do FUNDEF na educação infantil no município de Campo Grande/MS (1997 a 2000). In: **Jornal de Políticas Educacionais**. N° 5, Janeiro–junho de 2009, P. 59–70. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n5_6.pdf. Acessado em: 16 Mar 2012.

FEYERABEND, Paul K. **Contra o método**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977. 488 p.

FIGUEIREDO, Marcus F. e Figueiredo, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set./dez. 1986.

FPEI. Fórum Paulista de Educação Infantil. Manifesto indignado do FPEI: Avaliar para que? E para quem? Novembro de 2011 Disponível em <http://cenpec.org.br>. Acessado em 20 dez 2012.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro, **Revista da Faculdade de Educação**. vol. 24, n.1, São Paulo, Jan./Jun. 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-25551998000100004&script=sci_arttext Acessado em: 02 Abr 2012.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa. 7. ed.

São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FREIRE, Paulo. Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar. São Paulo: Edições Loyola, 11ª ed., 2001.

FREITAS, L. B. L.; Shelton, T. L. Atenção à primeira infância nos EUA e no Brasil. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, mai/ago. 2005, v. 21, n. 2, p. 197-205.

FREITAS, Marcos Cezar de. Educação Brasileira: Dilemas Republicanos nas entrelinhas de seus Manifestos. In: Maria Stephanou, Maria Helena Camara Bastos (orgs.) **Histórias e Memórias da Educação no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005. Volume III – Século XX.

FREITAS, Marcos Cezar de. O coletivo infantil: o sentido da forma. In FARIA, Ana Lúcia G. de (Org.). **O Coletivo infantil em creches e pré-escolas: falares e saberes**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 7-13.

FUNDO das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Situação Mundial da Infância 2008. **Caderno Brasil**. Brasil (DF), janeiro de 2008.

FUNDO das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). **Situação Mundial da Infância 1997**. Brasília/ DF: UNICEF.

GADOTTI, Moacir. Da palavra a ação. In: INEP. Educação para todos: a avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000. p. 27-31.

GATTI, Bernadete Angelina e BARRETO, Elba Siqueira de Sá (Coord.). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001846/184682por.pdf> Acessado em: 21 mar. 2012.

GENTILI, P. Adeus à escola pública. A desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: GENTILI, P. **Pedagogia da exclusão**. 10º ed. São Paulo: Vozes, 1995, p.228-253.

GERIBELLO, Wanda Pompeu. Anísio Teixeira: análise e sistematização de sua obra, por Wanda Pompeu Geribello. São Paulo, Atlas, 1977.

GIDDENS, Antony. **A terceira via**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GUIMARÃES, José L.; PINTO, José M. R. A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento. In **Em Aberto**, v. 18, n. 74, dez. 2001, p. 92- 105. Número temático: Financiamento da educação no Brasil.

HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil. In HENRIQUES, Ricardo (Org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p.1-20.

HÖFLING, Eloísa de M. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

HORN, Maria da Graça S. **Sabores, cores, sons, aromas**: a organização dos espaços na educação infantil. Porto Alegre: Artmed, 2004.

INSUMOS para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil : impactos e perspectivas. – São Paulo : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

KISHIMOTO, Tizuko M. **O jogo e a educação infantil**. São Paulo: Pioneira, 1998.

KISHIMOTO, Tizuko M. O brincar e suas teorias. São Paulo: Pioneira-Thomson Learning, 2002.

KLEIN, Sylvie B. Ensino fundamental de nove anos no município de São Paulo: um estudo de caso / Sylvie Bonifácio Klein; orientação Lisete Regina Gomes Arelaro. São Paulo: s.n., 2011.

KRAMER, S.; SOUZA S. J., Educação ou Tutela? A criança de 0 a 6 anos. São Paulo, Editora Loyola, 2001.

KRAMER, Sônia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e é fundamental. In: **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a09v2796.pdf> Acessado em: 18 Mar 2012.

KUHLMANN JR. Moisés. Educação Infantil e Currículo. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de; PALHARES, Marina Silveira (orgs.). **Educação infantil pós-LDB**: rumos e desafios. Campinas: Autores Associados, 2003. p. 51-66. (Coleção Polêmicas do nosso tempo)

KUHLMANN JR. Moisés. Infância e educação infantil: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 2011 (6ª Edição).

Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005 – torna obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006** – amplia o Ensino Fundamental para nove anos de duração, com a matrícula de crianças de seis anos de idade e estabelece prazo de implantação, pelos sistemas, até 2010.

LEITE FILHO, Aristeo. Proposições para uma educação infantil cidadã. In: Garcia, R. L.; Leite Filho, A. (Orgs.). **Em defesa da educação infantil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 29-58. (Coleção O sentido da escola; 18).

LEITE FILHO, Aristeo. Rumos da Educação Infantil no Brasil. **Revista Teias**: Rio de Janeiro, ano 6, nº 11-12, jan/dez 2005.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.

MACHADO, Maria Lucia de A. Criança pequena, educação infantil e formação dos profissionais. *Perspectiva*, Florianópolis, ano 17, n. Especial, p. 85-98, jul./dez. 1999.

McLAREN, Peter. **Multiculturalismo crítico**. Trad. Bebel Orofino Shaefer. São Paulo: Cortez, 1997.

MAINARDES, Jefferson. Análise de Políticas Educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos** – volume 9 nº 1 – pp.4-16 – Itajaí, jan/abr 2009. Disponível em <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/rc/article/viewFile/971/828>. Acessado em 01 mar 2012.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p.47-69, jan./abr. 2006a. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acessado em: 27 fev 2012.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. **Atos de Pesquisa em Educação** – PPG/ME FURB , ISSN 1809– 0354 v. 1, nº 2, p. 94-105, maio/ago. 2006b Disponível em <http://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/34> Acessado em 27 fev 2012.

MARCELLINO, Nelson C. **Estudos do Lazer**: uma introdução. 2ªed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**, 1º capítulo: seguido das Teses sobre Feuerbach. (Tradução Silvio Donizete Chagas). - São Paulo/Centauro, 2005.

MELLO, Suely Amaral. Infância e humanização: algumas considerações na perspectiva histórico-cultural. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 25, n. 1, 83-104, jan./jun. 2007 Disponível em <http://www.perspectiva.ufsc.br>. Acessado em 12 nov 2012.

MORETTI, Nara M. e SILVA, Nélia Ap. da. Brincar na educação infantil: transgressões e rebeldias. In: VÁRIOS AUTORES/GEPEDISC-CULTURAS INFANTIS (orgs). **Culturas Infantis em creches e pré-escolas**: estágio e pesquisa. Campinas: Autores Associados, 2011, p. 09-34.

MOURA, Assis Souza de. MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (1932): UM PERCURSO NECESSÁRIO. Disponível em: http://www.anpuhp.org/anais_xiii_eeph/textos/ST%2006%20-%20Assis%20Souza%20de%20Moura%20TC.PDF

NADOLNY, Lorena de Fatima; GARRANHANI, Marynelma. C. O processo de formação continuada de profissionais da educação infantil: em cena “saberes do movimento”. 2008

Disponível em: http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2008/anais/pdf/499_914.pdf
Acessado em 27 Mar 2012.

NASCIMENTO, Maria Evelina P. do. Os profissionais da Educação Infantil e a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: Faria, Ana Lúcia G; Palhares, Marina S. (orgs). **Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios**. Editora Autores Associados. Campinas SP, 1999.

NASCIMENTO, Maria Letícia B. P. Políticas públicas, pequena infância e agência: pode-se pensar numa convergência? XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais: Diversidades e (Des) Igualdades - Anais. Salvador/Ba, 2011. Disponível em: http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307102880_ARQUIVO_POLITICASPUBLICAS,PEQUENAINFANCIAEAGENCIAPODE-SEPENSARNUMACONVERGENCIA.pdf. Acessado em: 14 Mar 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política Educacional e a Re-estruturação do trabalho docente reflexões sobre o contexto Latino-Americano. **Educação & Sociedade**. Vol. 28, n. 99, p.355-375, mai/ago. 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In: Gentili, Pablo & Sader, Emir (Orgs). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 8ª Edição, 2008. p. 24-28.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Plano Nacional de Educação: Algumas questões para debate. Conferência proferida na Sessão de Abertura do VIII Seminário do LAGE (Laboratório de Gestão Educacional da Faculdade de Educação da Unicamp), em 27-05-2011. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/pdf/RomualdoConferenciaLAGEUNICAMP27052011.pdf> Acessada em 21 Mar 2012.

OSTETTO, Luciana E. Articular saberes, qualificar práticas: contribuições da Universidade à formação dos profissionais de educação infantil. **Perspectiva**, Vol.15, Nº 28, 1997, p.11-20.

PALHARES, Marina S; Martinez, C. M. S. A Educação Infantil: uma questão para debate. In: Faria, Ana Lúcia G; Palhares, Marina S (orgs). **Educação Infantil pós-LDB: rumos e desafios**. Editora Autores Associados. Campinas SP, 1999.

PARECER CNE/CEB nº 18/2005, de 15 de setembro de 2005: Orientações para a matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, em atendimento à Lei nº 11.114/2005, que altera os arts. 6º, 32 e 87 da Lei nº 9.394/96.

PASCHOAL, Jaqueline D. e Machado, Maria Cristina G. A História da Educação Infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.33, p.78-95, mar.2009 - ISSN: 1676-2584. Disponível em http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/33/art05_33.pdf Acessado em 13 Mar 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, - A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acessado em 02 Abr 2012.

PEREIRA, M^a Eunice F. D. Análise do processo de implementação do plano nacional de formação do trabalhador – planfor. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Unicamp, 2006 (Orientador: Prof. Dr. Jorge Rubem Biton Tapia).

PRADO, Patrícia D. **Educação e Cultura infantil em creche: um estudo sobre as brincadeiras de crianças pequenininhas em um CEMEI de Campinas/SP**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

PRADO, Patrícia D. **Contrariando a idade: condição infantil e relações etárias entre crianças pequenas da Educação Infantil**. Tese de doutorado, FE-UNICAMP, 2006.

PRADO, Patrícia D. Crianças menores e maiores: entre diferentes idades e linguagens. **Anais do Congresso de Leitura do Brasil – COLE**, Campinas, 2007. Disponível em http://alb.com.br/arquivo-morto/edicoes_anteriores/anais16/sem13pdf/sm13ss04_03.pdf acesso em 10/09/2012.

PRADO, Patrícia D. “Agora ele é meu amigo”: pesquisa com crianças, relações de idade, educação e culturas infantis. In: **Das pesquisas com crianças à complexidade da infância** / Altino José Martins Filho & Patrícia Dias Prado [orgs.], - Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

QUINTEIRO, Jucirema; SERRÃO, Maria Isabel Batista. O direito à infância na escola e a participação na aprendizagem: desafios para a formação docente. XV ENDIPE, 2010.

REGO, Walquíria Domingues L. Intelectuais, Estado e ordem democrática: notas sobre as reflexões de Florestan Fernandes. In: RIDENTI, M.; BASTOS, E. R.; ROLLAND, D. (orgs.) Intelectuais e Estado. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p.184.

ROCHA, Eloisa Acires Candal. A pedagogia e a educação infantil. 1999. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/~nee0a6/ROCHA.pdf>. Acessado em: 18 Mar 2012.

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea. In Simpósio Educação Infantil: construindo o presente – Anais, Brasília/DF, 2003 Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001313/131340por.pdf>. Acessado em: 12 Mar 2012.

ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil, **Revista Brasileira de Educação**, n.16, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n16/n16a02.pdf> Acesso em 27 fev 2012.

ROSEMBERG, Fúlvia. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio, ou, Da educação**. Tradução Roberto Leal Ferreira. – 2ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. (Paidéia).

RUSSO, Danilo. De como ser professor sem dar aulas na escola da infância. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de e MELLO, Suely Amaral, organizadoras. **Territórios da infância: linguagens, tempos e relações para uma pedagogia para as crianças pequenas**. 2.ed. - Araraquara-SP: Junqueira & Marin, 2009, p. 57-83.

SANTOS, Boaventura de S. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SAPAROLLI, Eliana. **Educador infantil: uma ocupação de gênero feminino**. Dissertação de Mestrado. São Paulo. PUC/SP, 1997.

SARMENTO, Manuel Jacinto; PINTO, Manuel As crianças e as infâncias: definindo conceitos, delimitando o campo. Portugal, 1997.

SAVIANI, Dermeval. Da Nova LDB ao FUNDEB. 3 ed. rev.e ampl. Campinas, SP: Autores Associados (Coleção educação contemporânea), 2008.

SAVIANI, Dermeval. PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC. – Campinas, SP: Autores Associados, 2009. – (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 99).

SCHIFINO, Reny Scifoni. Direito à creche: Um estudo das lutas das mulheres operárias no município de Santo André. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, SP: [s.n.], 2012.

SHIROMA, E. O. ; GARCIA, R. M. C. ; CAMPOS, R. F. . Conversão das "almas" pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: Stephen Ball; Jefferson Mainardes. (Org.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. 1a. ed.São Paulo: Editora Cortez, 2011, v. 1, p. 222-248.

SILLER, Rosali Rauta. Infâncias, migrações: a vez e a voz nas crianças migrantes / Tese de Doutorado. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, SP: [s.n.], 2011.

SILVA, Andréia Ferreira da. Florestan Fernandes e a educação brasileira nas décadas de 1950 e 1960. In: FÁVERO, Osmar (org.). **Democracia e educação em Florestan Fernandes**. Campinas: Autores Associados e Niterói: EDUFF, 2005.

SIROTA, R. Emergência de uma sociologia da infância: evolução do objeto e do olhar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 112, p. 7-31, mar. 2001.

SOARES, Maria Clara C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. Livia De Tommasi, Mírian Jorge Warde, Sérgio Haddad (Organizadores) 6. Ed.- São Paulo: Cortez, 2009.

SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. O plano de ações articuladas (par) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo? Simpósio, 2011. Disponível em <http://www.anpae.org.br/simposio2011>. Acessado em 28 Mar 2012.

SOUZA, Solange J. Pré-escola: em busca de suas funções. In: SOUSA JOBIM, S. & KRAMER, S. **Educação ou Tutela?** A criança de 0 a 6 anos. São Paulo: Loyola, 1991.

SUCUPIRA, N. O Ato Adicional de 1834 e a Descentralização da Educação. In Favero, O. (Org.) **A educação nas constituições brasileiras 1823-1988**. Campinas: Ed. Autores Associados, 1996.

TEIXEIRA, Anísio. Extensão do ensino primário brasileiro. **Boletim CBAI**. Rio de Janeiro, v.10, n.6, 1956. p.1614-1618. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/extensaodoensino.html> Acessado em 15 out 2012.

TEIXEIRA, Anísio. A propósito da "Escola Única". *Revista do Ensino*. Salvador, v.1, n.3, 1924. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/proesc.htm> Acessado em 12 Abr 2012.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. Livia De Tommasi, Mírian Jorge Warde, Sérgio Haddad (Organizadores) 6. Ed.- São Paulo: Cortez, 2009.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para Todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001.

VÁRIOS AUTORES - GEPEDISC - Culturas Infantis. **Culturas Infantis em creches e pré-escolas**: estágio e pesquisa. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

ANEXO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Prezado (a) senhor (a)

O (a) senhor (a) está sendo convidado (a) a participar da pesquisa: **A implementação das políticas públicas de educação infantil – entre o proposto e o existente**. Trata-se de uma pesquisa de doutorado em educação da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

O objetivo da pesquisa é analisar as políticas públicas educacionais para a educação Infantil implementadas no período de 2006 a 2012.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional inovou profundamente ao prescrever a educação infantil como primeira etapa da educação básica. Aos municípios cabe agora enfrentar o desafio de se estruturar para atender todas as crianças, vivendo este momento novo da educação.

A presente pesquisa foi submetida à avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências Médicas - UNICAMP/SP, tendo sido aprovada do ponto de vista ético. O (a) senhor (a) poderá obter informações deste Comitê no endereço: Rua: Tessália Vieira de Camargo, 126 Cidade Universitária "Zeferino Vaz" - Campinas - SP - Brasil - CEP: 13083-887 ou pelo e-mail: cep@fcm.unicamp.br ou pelo telefone: 19 – 3521-8936.

O (a) senhor (a) foi selecionado (a) por fazer parte de uma rede de ensino que vivencia uma experiência em educação infantil.

O (a) senhor (a) será esclarecido (a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade.

Maiores informações sobre a pesquisa e a coleta de dados poderão ser obtidas com a pesquisadora pelo telefone 73 – 8834-2303 ou pelo e-mail: candida_alves@yahoo.com.br

O procedimento de coleta de dados será por meio de entrevista, questionários e análise de documentos das secretarias relacionados ao atendimento das crianças de 0 a

6 anos e, visando à complementação dos dados, por meio de observação do cotidiano das escolas dos sujeitos envolvidos na pesquisa.

O (a) senhor (a) não será identificado (a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo. Sua identidade será tratada com padrões profissionais de sigilo. Neste sentido, para garantir a sua privacidade, seu nome não será revelado.

Não haverá nenhuma forma de reembolso, pois sua participação não acarretará gastos financeiros.

O (a) senhor (a) receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço da pesquisadora, podendo tirar suas dúvidas sobre o Projeto de Pesquisa de sua participação, agora ou a qualquer momento.

Eu, _____ fui informada (o) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e motivar minha decisão se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar dessa pesquisa. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Data: ____/____/____

Nome do (a) participante: _____

Assinatura do (a) participante: _____

Nome da pesquisadora: _____

Assinatura da pesquisadora: _____

Nome da testemunha: _____

Assinatura da testemunha: _____



ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHÉUS
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

ESTUDO DA DEMANDA

A Constituição Federal de 1988 previu o direito à educação infantil para todas as crianças, o que deveria ser assegurado com prioridade absoluta. No entanto, passados 20 anos, o acesso às creches e pré-escolas está longe de se tornar realidade para grande parte da população, principalmente a parcela mais carente. No Brasil, somente 15,5% das crianças até 3 (três) anos freqüentam creches. Também estamos longe de universalizar o acesso à educação para as crianças de 4 a 5 anos.

No município de Ilhéus, segundo as informações oficiais publicadas pelo IBGE e do INEP, em 2001 na Pesquisa Nacional de Domicílio (anexo1) apontou que o nosso município possuía uma população de 222.127 habitantes sendo que desse total 17.517 eram crianças de 0 a 3 anos, 4.544 de 4 anos e 9.078 de 5 e 6 anos. Em 2004 a estimativa (anexo 2) aponta para uma população de 221.468, sendo 4.291 0 a 11 meses, 17.637 de 1 a 4 anos. Já em 2007 (anexo 3) a estimativa de população é de 220.144 habitantes. Podemos fazer uma estimativa de que em dias atuais temos 21.794 crianças de 0 a 5 anos e 11 meses aproximadamente morando em nosso município. O que vem apresentar uma demanda de 17.192 crianças de 0 (zero) a 3 (três) não atendidas em creches e de 11.122 crianças de 4 (quatro) a 6 (seis) anos não atendidas em pré-escolas.

Porém a demanda real é bem maior que a divulgada oficialmente, pois a população, sabendo previamente da inexistência de vagas disponíveis, não tem a prática de cadastrar seus filhos. O resultado é que o número de vagas pedidas oficialmente é muito menor do que o número real de pessoas que gostariam de colocar seus filhos em creches e pré-escolas. Em Ilhéus, o número de crianças de zero a três anos passam de 20 mil, e somente 226 delas freqüentam creches.

A Lei que instituiu o PNE determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborem seus respectivos planos decenais. Esses planos devem ser construídos num processo democrático, amplamente participativo, com representação do governo e da sociedade, com vistas a desenvolver programas e projetos nos próximos anos. A Educação Infantil, constituindo um capítulo desses planos, tem seu horizonte de expansão e melhoria

*definido como obrigação dos sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.*⁹

A partir desta citação do documento sobre **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação**, observamos que a situação nas creches e pré-escolas é mais complicada pelo tradicional abandono e descaso, fruto de uma política de exclusão no campo da educação infantil. Essa questão que diz respeito diretamente ao direito das crianças de 0 a 6 anos de idade à educação, direito esse definido na Constituição Federal de 1988 e na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), de 1996. As disposições legais definem a educação infantil em creches e pré-escolas como a primeira etapa da educação básica.

Nessa etapa não há obrigatoriedade por parte da família, mas responsabilidade do poder público em relação ao direito das crianças que demandam atendimento em creches e pré-escolas.

Além de ser direito da criança, a educação infantil é direito da família e exigência da vida atual, na qual a mulher trabalha e participa da vida social em igualdade de direitos com os homens, o que é reconhecido pela Constituição no capítulo que trata dos Direitos Sociais (Campos, 1999).¹⁰

O direito à educação infantil, assim, inclui não só o acesso, mas também a qualidade da educação oferecida. Mais ainda, enquanto primeira etapa da educação básica, seria preciso questionar qual a educação que se almeja para a construção de uma sociedade mais democrática e solidária e até que ponto a educação infantil que chega até os diversos segmentos sociais responde às exigências contemporâneas de aprendizagem e respeita o direito de crianças e profissionais de se desenvolverem enquanto seres humanos (Campos, 1998).

Analisando da situação atual da educação infantil e da atuação do Poder Público Municipal no cumprimento do preceito constitucional da descentralização administrativa com a educação infantil na formulação das políticas públicas voltadas para as crianças de 0 a 6 anos, baseados nos fundamentos legais do atendimento à criança pequena - há uma relação de fontes legais para atendimento da criança pequena - a *Constituição Federal/88*, o *Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei n.º 8.069/1990)* - a *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)* - a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB*. (Lei n.º 9.394/1996) Plano Nacional de Educação - PNE (Lei n.º 10.172/2001

Quanto às questões das matrículas, a PND 2007 (anexo 3) aponta:

⁹ Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Política Nacional de Educação Infantil : pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília : MEC, SEB, 2006. p.32.

¹⁰ CAMPOS, Maria Malta; FÜLLGRAF, Jodete e WIGGERS, Verena. *A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 127, jan/abr 2006, p. 87-128.

REDE	PRÉ-ESCOLA
ESTADUAL	106
MUNICIPAL	2.126
PARTICULAR	2.370
TOTAL	4.602

O quadro abaixo representa a matrícula do nosso município em 2008 segundo o Censo Escolar informado no site do INEP (vide site do INEP).

REDE	EDUCAÇÃO INFANTIL	
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA
ESTADUAL URBANA	0	0
ESTADUAL RURAL	0	118
MUNICIPAL URBANA	2031	1.449
MUNICIPAL RURAL	23	933
ESTADUAL E MUNICIPAL	226	2.500

O Setor de Matrícula e Estatística da nossa secretaria informa que temos 3.925 alunos matriculados em creches e pré-escola da Rede Municipal de Ensino que foram cadastrados no Censo Escolar 2009, esses alunos estão distribuídos em 38 unidades escolares (anexo 4), sendo 27 escolas em prédios próprios ou alugados e 11 escolas conveniadas, localizadas na sede e no campo.

Segundo a Secretaria de Saúde o nosso Município, 1149 crianças na faixa etária de 0 a 3 foram vacinadas apenas no mês de setembro de 2010. Distribuídas nas seguintes localidades:

- NOSSA SRA DA VITÓRIA - 80
- TEOTÔNIO VILELA - 131
- SALOBRIHO - 61
- ILHÉUS II - 59
- NELSON COSTA - 51
- BARRA - 24
- CONQUISTA - 132
- BASÍLIO - 52
- IGUAPE - 109
- ALTO DO COQUEIRO - 31
- BCO DA VITÓRIA - 70
- MALHADO / PARQUE INFANTIL/ AV. ESPERANÇA - 268
- URBIS - 63

Assim apresentamos uma demanda de 17.500 crianças sem atendimento de 0 a 3 anos, sendo que 70% dessa demanda encontra-se nos bairros periféricos do nosso município a exemplo do Bairro do Malhado, Av. Esperança, Salobrinho, Teotônio Vilela, Banco da Vitória, Centro Social Urbano e no Distrito do Couto.

Aliado a tudo isso comunidades citadas, na sua grande maioria, é constituída por famílias de baixa renda, com muitos filhos, grande número de mães solteiras, pais que trabalham o dia inteiro e pouco estudo. Verifica-se que as crianças e os jovens, quando não estão na escola, ficam na rua, ociosos, estando muito próximos da violência, das drogas, de acidentes e da marginalização. Esse modo de vida põe em risco a saúde, a integridade física, social e psicológica dos mesmos. A nossa cidade é formada geograficamente por morros e locais planos, com grande quantidade de casas agrupadas, não dando espaço e oportunidades de esporte, lazer ou estudo extra-escolar. Por isso, pretende-se ampliar o espaço-físico para prática esportiva iniciando o projeto com a construção de quadras de esportes para o lazer e aprendizado das crianças e dos jovens de nossa cidade.

Ilhéus, 03 de novembro de 2010.

Lidiney Maria Ferreira Campos Azevedo.

Secretária Municipal de Educação

ESTADO DA BAHIA
PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHÉUS
GABINETE DO PREFEITO

DECRETO Nº 103/2012

Rescinde todos os contratos de trabalho da Secretaria de Educação do Município de Ilhéus.

O Prefeito Municipal de Ilhéus, Estado da Bahia, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 72, inciso VII e IX, da Lei Orgânica Municipal (LOMI), CONSIDERANDO a dificuldade financeira do Município de Ilhéus para cumprir a folha de pagamento de pessoal;

CONSIDERANDO que nos autos do processo cautelar nº 0000909-38.2012.5.05.0493, em trâmite na 3ª Vara do Trabalho de Ilhéus, foi determinado o bloqueio de todas as contas municipais, inclusive recursos do FUNDEB;

CONSIDERANDO que o Município vem rescindindo todos os contratos de trabalho temporários, em obediência ao TAC firmado com o Ministério Público do Trabalho;

CONSIDERANDO ainda o final do ano letivo, minimizando eventuais prejuízos com a carga horária;

DECRETA:

Art. 1º. Ficam rescindidos todos os contratos de trabalho com prazo determinado, vinculados à Secretaria de Educação do Município de Ilhéus.

Art. 2º. Fica determinado à Secretaria de Administração a adotar todas as medidas para exclusão da folha de pagamento a partir desta data, de todos os trabalhadores com contrato de trabalho por prazo determinado, bem proceder as providências necessárias para ultimação do quanto determinado no artigo anterior.

Art. 3º. Este decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 4º. Revogam-se as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito Municipal de Ilhéus, em 30 de novembro de 2012, 478º de Capitania e 131º de elevação à Cidade.

Newton Lima Silva
PREFEITO