

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Alessandra Maria Aquino Canivezi Pereira

**A ORGANIZAÇÃO DA OFERTA À EDUCAÇÃO INFANTIL NO
MUNICÍPIO DE AMPARO NA DÉCADA DE 1990**

2009

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A ORGANIZAÇÃO DA OFERTA À EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE
AMPARO NA DÉCADA DE 1990**

Autor: Alessandra Maria Aquino Canivezi Pereira
Orientador: Prof. Dr. Vicente Rodriguez.

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Alessandra Maria Aquino Canivezi Pereira e aprovada a pela Comissão Julgadora.

Data: 09 de dezembro de 2009.

Assinatura:.....
Orientador

COMISSÃO JULGADORA:

.....
.....
.....

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**
Bibliotecário: Rosemary Passos – CRB-8ª/5751

P414o	Pereira, Alessandra Maria Aquino Canivezi. A organização da oferta à Educação Infantil no município de Amparo na década de 1990 / Alessandra Maria Aquino Canivezi Pereira. -- Campinas, SP: [s.n.], 2009. Orientador : Vicente Rodriguez. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. 1. Educação e Estado. 2. Política educacional. 3. Educação infantil. I. Rodriguez, Vicente. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título. 09-043/BFE
-------	---

Título em inglês: The organization of the offer to the Primary Education in the municipal district of the Amparo in the 1990's

Keywords: State and Education; Educational policy; Education for children

Área de concentração: Educação, Sociedade e Cultura

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora: Prof. Dr. Vicente Rodriguez (Orientador)

Profª. Drª. Eloisa de Mattos Höfling

Prof. Dr. Moysés Kuhlmann Júnior

Data da defesa: 09/12/2009

Programa de pós-graduação : Educação

e-mail : alecanivezi@yahoo.com.br

A:
Edílson, meu marido.
José Luiz (i.m), meu pai.
Zélia, minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Prof. Vicente Rodriguez pelo apoio dado ao longo desses três anos e por sempre me incentivar e acreditar na realização deste trabalho, principalmente nos momentos em que eu mesma duvidei.

À Prof^a Eloísa de Mattos Höfling pela forma carinhosa e acolhedora com que me recebeu na APP no ano de 2006 e pelas orientações dadas à conclusão deste trabalho.

Ao Prof. Moysés Kuhlmann Júnior pelo aceite em compor a banca e pelas contribuições à bibliografia deste trabalho.

Às Prof^{as} Jussara Cristina Barboza Tortella e Eliete Aparecida de Godoy por sempre me instigarem ao aprendizado e à investigação acadêmica e pela amizade.

À Prof^a Nora Rut Krawczyk pelo incentivo e apoio dados durante o período de estudos na Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales – FLACSO/Argentina possibilitado pelo Programa de Centros Associados Brasil/Argentina e financiado pela CAPES, em 2008.

À Prof^a Dr^a Ana Lúcia Goulart de Faria pelas contribuições e orientações, dadas durante a elaboração do Memorial/PROESF, que se converteram em frutos e reflexões também presentes nesse trabalho.

Ao Sr João Baptista de Campos Cintra, Prefeito do município de Amparo nos anos de 1993 – 1996 pela entrevista concedida.

À Sr^a Orley Zucatto Mantovani Nóbrega de Assis, Secretária Municipal de Educação de Amparo nos anos de 1993 – 1996 pela acolhida ao receber-me para a entrevista e pelo depoimento detalhado sobre a educação municipal.

À Prof^a Lyéde Ruggero de Barros Nóbrega, Secretária Municipal de Educação de Amparo, nos anos de 1997 – 2000 pela disponibilidade em receber-me para a concessão das entrevistas.

Às diretoras dos Centros Integrados Municipais de Educação e das Escolas Municipais de Educação Infantil de Amparo pela disponibilização dos dados de atendimento e pela cooperação dada.

Ao quadro de supervisores da Secretaria Municipal de Educação pelos esclarecimentos dados durante a análise deste trabalho e aos demais colegas de trabalho pelo apoio, incentivo e pela compreensão a todas as minhas ausências.

Às amigas conquistadas durante esta caminhada: Cândida Alves; Cármem Lúcia Rodrigues Arruda (Malu); Eliana Aparecida Pires da Costa; Emília Peixoto Vieira; João Ernesto de Carvalho; José Humberto da Silva; Maria Cândida de Oliveira Costa; Marcelo Pustilnik de Almeida Vieira; Marcos Nunes Soares e Miriam Elizabet Hahmeyer Collares Elpo.

Se vi mais longe foi porque estava sobre ombros de gigantes.
Isaac Newton

LISTAS DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BIRD: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento.

BM: Banco Mundial.

CEPAM: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.

FIRJAN: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.

FLACSO: Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales.

FMI: Fundo Monetário Internacional.

FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

FPE: Fundo de Participação dos Estados.

FPM: Fundo de Participação dos Municípios.

ICMS: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.

IPIexp: Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações.

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

MEC: Ministério da Educação.

MOBRAL: Movimento Brasileiro de Alfabetização.

OMEP: Organización Mundial para la Educación Preescolar.

ONU: Organização das Nações Unidas.

OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte.

PCN: Parâmetros Curriculares Nacionais.

PDRAE: Plano Diretor da Reforma do Estado.

PNE: Plano Nacional de Educação.

PROEPRE: Programa de Educação pré-escolar.

PROFIC: Programa de Formação Integral da Criança.

RCN/EI: Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

SEADE: Sistema Estadual de Análise de Dados.

SME: Secretaria Municipal de Educação.

SMS: Secretaria Municipal de Saúde.

UNDIME: União dos Dirigentes Municipais de Educação.

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.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Distribuição da Receita de Impostos 1980-1997 - Recursos disponíveis à instância municipal.	68
Tabela 02: Educação Infantil - Matrícula inicial na Creche por dependência administrativa - Brasil 1997 – 1999.	76
Tabela 03: Educação Infantil - Matrícula inicial na Creche de crianças menores de 04 anos - Brasil – 1998 e 1999.	77
Tabela 04: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola por dependência administrativa - Brasil – 1987-1997.	78
Tabela 05: Educação Infantil - Número de estabelecimentos, número de alunos e média de alunos na Pré-Escola, segundo o porte dos estabelecimentos - Brasil 1997.	82
Tabela 06: Educação Infantil - Evolução da matrícula inicial na Pré-Escola por faixa etária Brasil - 1987-1996.	84
Tabela 07: Matrículas em classes de alfabetização por dependência administrativa - Brasil 1997 - 1999.	86
Tabela 08: Matrícula Inicial na Pré-escola.	88
Tabela 09: Taxa de Participação.	88
Tabela 10: Porcentagem dos municípios que atuam em creches e pré-escolas, segundo o porte	91
Tabela 11: Dados gerais do município.	93
Tabela 12: Organização do atendimento pré-escolar durante a década de 1990.	107
Tabela 13: Número de matrículas iniciais e finais nos anos de 1997, 1998 e 1999 por mês e diferença entre os meses de Novembro e Março.....	108
Tabela 14: Porcentagens de variação para o número de matrículas por mês 1997 – 1999	109
Tabela 15: Número de matrículas iniciais e finais nos anos de 1997, 1998 e 1999 por mês e diferença entre os meses de Novembro e Março.....	116
Tabela 16: Porcentagens de variação para o número de matrículas PROFIC por mês.....	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Educação Infantil - Matrícula inicial na Creche por dependência administrativa – Brasil – 1997 1999.	76
Gráfico 02: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola por dependência administrativa - Brasil – 1987-1997.	78
Gráfico 03: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola – instância federal – Brasil – 1987- 1997....	79
Gráfico 04: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola – instância estadual – Brasil - 1987-1997.	79
Gráfico 05: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola – instância municipal – Brasil - 1987-1997.	80
Gráfico 06: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola – instância privada. Brasil: 1987-1997.	80
Gráfico 07: Educação Infantil - Porcentagem de estabelecimentos e número de alunos de alunos na Pré-Escola, segundo o porte dos estabelecimentos – Brasil – 1997.	82
Gráfico 08: Educação Infantil - Porcentagem de alunos na Pré-Escola, segundo o porte dos estabelecimentos – Brasil – 1997.	83
Gráfico 09: Educação Infantil - Evolução da matrícula inicial na Pré-Escola por faixa etária Brasil - 1987-1996.	84
Gráfico 10: Educação Infantil - Evolução da matrícula inicial na Pré-Escola por faixa etária Brasil – 1987/1996 – menos de 04 anos.	84
Gráfico 11: Evolução de matrícula inicial na Pré-Escola por faixa etária Brasil – 1987/1996 – de 04 a 06 anos.	85
Gráfico 12: Evolução de matrícula inicial na Pré-Escola por faixa etária Brasil – 1987/1996 – mais de 06 anos.	85
Gráfico 13: Matrículas em classes de alfabetização por dependência administrativa - Brasil 1997 - 1999.	86
Gráfico 14: Taxa de Participação.	88
Gráfico 15: Matrícula Inicial na Pré-escola – instância estadual	89
Gráfico 16: Matrícula Inicial na Pré-escola – instância municipal	89

Gráfico 17: Matrícula Inicial na Pré-escola – instância particular.	90
Gráfico 18: Porcentagem dos municípios* que atuam em creches e pré-escolas, segundo o porte. Estado de São Paulo, 1990.....	91
Gráfico 19: Porcentagem dos municípios* que atuam em creches e pré-escolas, segundo o porte. Estado de São Paulo, 1990.	92
Gráfico 20: Matrícula inicial e final da pré-escola de 1991 a 1999	107
Gráfico 21: Total de matrículas por ano	108
Gráfico 22: Variação do número de matrículas.	109
Gráfico 23: Porcentagem de variação para o número total de matrículas por mês 1997 – 1999	110
Gráfico 24: Atendimento às turmas de PROFIC.	116
Gráfico 25: Total de matrículas PROFIC por ano.....	117
Gráfico 26: Porcentagem de variação entre o número de matrículas por mês.....	118

RESUMO

A pesquisa teve como eixo a identificação dos princípios neoliberais de descentralização, de focalização e de privatização na organização municipal para oferta de vagas à Educação Infantil, no cenário político da década de 1990. O objeto de nosso estudo foi a ação do Estado voltada à Educação Infantil, por isso buscamos primeiramente entender o papel desempenhado pelo Estado frente ao pensamento liberal e neoliberal para posteriormente descrevermos como esse atendimento se organizou no país. Nosso trabalho se desenvolveu no sentido de conhecer a organização pública e gratuita para acolhida à criança pequena e de compreender como as políticas educacionais foram formuladas em um município, do estado de São Paulo, durante o período em que o Brasil esteve inserido no reordenamento e nos ajustes neoliberais. O trabalho de campo envolveu o levantamento de dados quantitativos e qualitativos, por meio de planilhas para levantamento do número de matrículas na rede pública, de entrevistas e de questionários com os atores sociais envolvidos no processo. Os resultados expressaram as novas formas pelas quais, na década de 1990, a esfera pública respondeu às demandas sociais e explicitaram que as decisões tomadas sofreram influência do cenário político e das ordenações neoliberais.

Palavras-chave: Estado, política educacional, educação infantil.

ABSTRACT

The research aimed at the identification of the neoliberal principles of decentralization, focalization and privatization in the municipal organization to the offer of places to the Primary Education in the political setting of 1990's. The object of our study was the action of the State in the face of the Primary Education, so we first tried to understand the part performed by the State with relation to the liberal and neoliberal thought, and then describe how this service was organized in the country. We developed our assignment in order to get to know the public and free organization to the welcome to little children and to understand how the educational policies were drawn up in a city, in the state of São Paulo, during the period which Brazil had been inside of the neoliberal reordering and adjustments. The fieldwork involved the survey of the quantitative and qualitative data through spreadsheets, in order to know the number of registrations in the public education, and the interviews and questionnaires with social factors involved in the process. The results showed the new ways which the public sphere dealt with the social demands in the 1990's and made explicit that the political setting and the neoliberal ordinances had influence on the decisions that were made.

Key words: State, educational policy, Education for Children.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
1. O ESTADO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS.....	07
1.1. O desenvolvimento do capital e a origem do Estado Moderno.....	07
1.2. A configuração das teorias acerca do papel desempenhado pelo Estado: a serviço do capital, da burocracia ou do povo.....	12
1.3. A teoria liberal.....	22
1.3.1. Os conflitos e as contradições da teoria liberal.....	26
1.4. O pensamento neoliberal.....	29
2. O ESTADO BRASILEIRO E A REFORMA DA DÉCADA DE 1990.....	39
2.1. Apontamentos históricos do desenvolvimento capitalista do Estado brasileiro.....	39
2.2. O Estado brasileiro e os princípios de descentralização, focalização e privatização.....	43
2.3. A conformação da política educacional na década de 1990. E a Educação Infantil? ...	51
3. A EDUCAÇÃO INFANTIL.....	59
3.1. A Educação Infantil na década de 1980 e início de 1990 – os antecedentes.....	59
3.2. Os ordenamentos legais da década de 1990.....	67
3.2.1. A implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundef	68
3.2.2. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.....	72
3.3. A política nacional para organização da Educação Infantil na década de 1990.....	75
3.4. O atendimento no estado de São Paulo.....	87
4. A ORGANIZAÇÃO DA OFERTA PÚBLICA À EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE AMPARO	93
4.1. Contextualização.....	93
4.2. Procedimentos metodológicos.....	94
4.2.1. Entrevistas	96
4.2.1.1 Entrevista com o Sr João Baptista de Campos Cintra	97
4.2.1.2 Entrevista com a Sr ^a Orley Zucatto Mantovani Nóbrega de Assis	99
4.2.1.3 Entrevista com a Sr ^a Lyéde Ruggero de Barros Nóbrega	101
4.3 Questionários	104
4.4. A oferta da Educação Infantil na pré-escola: atendimento e processos de tomada de decisão.....	106
4.5. A oferta da Educação Infantil na creche: atendimento e processos de tomada de decisão	112
4.5.1. O atendimento aos bebês	114
4.5.2. O atendimento às crianças de 03 a 06 anos nas turmas de PROFIC	115
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	127
ANEXOS.....	137

1. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, foram inúmeros os estudos científicos relacionados à produção do conhecimento na área da Educação Infantil¹. Essas pesquisas se caracterizaram pela abrangência de temáticas abordadas e pela articulação com diversos campos das ciências: dentre eles, a Psicologia da Educação, a Sociologia da Educação, a História, dentre outros.

Evidenciamos aqui os estudos que se dedicaram a investigações relacionadas às formas de organização e ao histórico das políticas de atendimento à Educação Infantil, por entendermos que os aspectos educativos não são alheios e nem estão imunes às transformações sociais, econômicas e políticas que ocorrem na sociedade.

Isso interfere diretamente nas formas de organização desse atendimento, pois os atores sociais, responsáveis pelo planejamento e pelas tomadas de decisões podem ser influenciados pela variação desses processos.

Neste sentido, defendemos que nosso trabalho tem como foco o entendimento acerca da organização pública e gratuita para acolhida à criança pequena e a compreensão sobre como as políticas educacionais foram formuladas no município de Amparo, localizado no estado de São Paulo, durante a década de 1990.

Para tanto, buscaremos compreender a implementação de tais políticas a partir da identificação dos princípios neoliberais de descentralização, de focalização e de privatização, característicos do período em que o Brasil esteve inserido no reordenamento e nos ajustes neoliberais. Além de apresentar como esse arranjo se articulou à política nacional também discutiremos a centralidade envolvida nos processos de tomada de decisão.

Acreditamos que os princípios neoliberais estiveram presentes nessa organização, pois em nossos estudos preliminares constatamos que o governo brasileiro, ao ajustar-se aos ideais do neoliberalismo no final do século XX, negligenciou o atendimento educativo à criança pequena. Desta forma, a hipótese que orientou nosso trabalho foi que assim como no âmbito nacional, a esfera municipal também se descuidou desse atendimento, e que a tomada de decisão nessa

¹ Utilizaremos o termo Educação Infantil em caixa alta quando ele se referir à primeira etapa da Educação Básica, promulgada pela Lei de Diretrizes da Educação Nacional – lei 9394/96 – e destinada a criança de 0 a 06 anos. Optamos pelo uso do mesmo termo em caixa baixa quando ele se referir à educação da criança pequena em seus aspectos mais amplos, seja em ambientes públicos ou privados.

localidade esteve muito mais em consonância com a política nacional do que voltada à provisão de Educação Infantil.

Para isso foi necessário, identificar quais foram as orientações nacionais na década de 1990 para esse nível educacional; compreender como estava organizado esse atendimento no município; analisar quais foram os pressupostos políticos que nortearam a construção dessas políticas e compreender como se deram as (inter) relações entre a orientação nacional e as políticas implementadas nessa localidade.

Neste trabalho procuramos tratar a Educação Infantil como uma temática ampla, de forma que seja compreendida além dos aspectos metodológicos e didáticos. Partimos do pressuposto de que um dos objetivos da ação estatal deve ser a atuação na garantia de proteção social e nesse sentido então, responsável pela formulação e oferta dos serviços públicos.

Por isso, julgamos ser relevante para a sustentação descritiva e analítica deste trabalho resgatar as raízes históricas das transformações sociais que deram origem ao cenário nacional neoliberal da década de 1990.

O recorte dado à problemática eleita para investigação implicou também num recorte temporal sem, no entanto, desconsiderarmos a totalidade de aspectos envolvidos nessa temática.

Iniciamos, portanto o capítulo 1 de fundamentação teórica, reconstituindo a configuração das teorias acerca do papel desempenhado pelo Estado, apoiados nas Ciências Sociais. Em seguida, apresentamos os fundamentos liberais e neoliberais que determinaram a configuração do cenário nacional do período destacado, quando se fez presente uma nova forma de relação entre Estado e Sociedade.

Para tanto, fundamentamos nosso trabalho em Adam Przeworsky por julgarmos que o autor sistematiza as discussões acerca da função do aparelho estatal e apresenta argumentos potenciais, ao mesmo tempo em que expõe as fragilidades acerca de cada uma das três teorias que circunda o papel dessa instituição.

As questões discutidas pelo autor se aproximam de nosso trabalho ao afirmar que as políticas formuladas pelos governantes podem sofrer constrangimentos. Ao estudarmos que influências sofreram do contexto político neoliberal da década de 1990 e quais questões estiveram presentes nos momentos de tomada de decisão é possível identificar a interação entre os atores políticos e a instituição pública, nesse caso na instância municipal.

Utilizamos-nos também para esse capítulo de literatura procedente de nosso intercâmbio com a FLACSO/Argentina. Consideramos importante destacar que nossa permanência na capital federal possibilitou que compreendêssemos parte da realidade educativa do local, e constatássemos que de acordo com dados educacionais apresentados pela OMEP/Argentina, o país se configura também de forma bastante desigual à oferta da Educação Infantil. Há insuficiência de ação estatal e por isso há protagonismo de atores privados.

Antecede a apresentação do próximo capítulo discussões acerca das teorias liberal e neoliberal. Esclarecemos aqui que os debates propostos não são exames aprofundados a respeito da formação ou função do Estado Moderno. Porém acreditamos que os aspectos discutidos são suficientes para embasar nossa compreensão e análise sobre o atendimento à Educação Infantil.

A partir disso, no capítulo 2 procuramos discutir a reforma do Estado brasileiro durante a década de 1990 por meio da descrição dos antecedentes desse processo caracterizado pela crise da década de 1980. Apoiamo-nos nas obras do historiador Leôncio Basbaum para descrever e compreender o contexto histórico do desenvolvimento capitalista do Estado brasileiro.

Em continuidade o capítulo conceitua e descreve os princípios de descentralização, focalização e privatização como mecanismos próprios do período em estudo. Ao final, nos utilizamos desse cenário para inserir as questões educacionais a partir do capítulo 3.

Utilizamos o artigo de José Marcelino de Rezende Pinto por apresentar e debater a política educacional do período e contribuir para que compreendêssemos os processos que influenciaram a organização da Educação Infantil na década de 1990.

Ao adentrarmos no aspecto educativo verificamos que a criação das instituições públicas para acolhida da criança pequena foi planejada a fim de atender as exigências de uma sociedade capitalista em expansão.

No Brasil, a inexistência em grandes expressões do emprego feminino no ramo industrial, fez com que a necessidade premente de atendimento fosse outra. A abolição da escravidão – também articulada a interesses capitais – lançou às ruas escravas e crianças em busca de emprego assalariado.

Desta forma, o atendimento infantil rapidamente vinculou-se ao assistencialismo, legitimando os serviços de instituição criada, aos pobres. Posteriormente, a criação das escolas maternas e das creches junto às fábricas para atendimento aos filhos dos operários reafirmou o caráter educacional de submissão e o foco assistencialista.

É possível afirmar, portanto que a história da oferta educativa à criança pequena não está alheia e nem além da história. A origem das instituições de acolhida à criança pequena no Brasil bem como sua primeira vinculação à assistência trouxeram consequências para esse atendimento até os dias de hoje.

No entanto, é viável considerarmos que mesmo nas práticas assistenciais dirigidas às crianças, havia também um caráter pedagógico. O atual conceito, amplamente difundido de educação e cuidado, também já existiu sob a forma do binômio assistência e educação.

O direito à creche, garantido apenas à mãe trabalhadora, a segregação social no atendimento entre pré-escolas e creches, a ênfase na oferta privada, o foco na formação moral e submissa em detrimento de uma formação intelectual, dentre outros pontos, afetaram decisivamente o processo de formulação das políticas educacionais.

É nesse aspecto também em que se fundamenta nosso trabalho. Sabendo que os reflexos das orientações nacionais para oferta educativa à criança pequena afetam o processo de tomada de decisão dos atores sociais. Isso faz com que os impactos sejam sentidos diretamente pela instância municipal, local onde se formulam e se implementam as políticas educacionais direcionadas à Educação Infantil.

Por isso nosso trabalho, além de conhecer como se deu a organização para a oferta da Educação Infantil no município em questão, também buscará compreender como tais políticas educacionais foram formuladas.

Em continuidade, no capítulo 3 apresentamos os ordenamentos legais que orientaram a oferta da Educação Infantil nacionalmente, enfatizando que o momento eleito para estudo tem como referência a promulgação da Constituição federal em 1988.

O caráter cidadão da lei, expresso pelos aspectos democrático e participativo, também foi marco positivo para a criança pequena, garantindo seus direitos, dentre eles, a Educação Infantil.

Além disso, no âmbito legal na década de 1990 ainda foram aprovadas a Emenda Constitucional 14/96 e as leis 9424/96 – Lei de criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – e 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – todas da mesma forma responsáveis pelos ordenamentos que justificaram a organização para o atendimento educacional à criança pequena. Assim, apresentamos ainda nesse capítulo os dados quantitativos dessa organização.

Para finalizar no capítulo 4 é apresentada nossa pesquisa em que buscamos primeiramente caracterizar a localidade onde se deu esse estudo e posteriormente proceder a descrição e a análise dos dados que foram obtidos por meio de exame documental para levantamento das informações quantitativas.

Destacamos aqui a dificuldade encontrada para levantamento dessas informações, uma vez que não há registros sistematizados no município sobre o atendimento em creches e pré-escolas, no período destacado.

No entanto, foi tal dificuldade que nos orientou para a investigação dos processos de tomada de decisão.

Para compreendermos como as políticas educacionais foram formuladas, organizamos um instrumento com questões que nortearam as entrevistas realizadas com o prefeito municipal e com as secretárias municipais de educação do período estudado.

Além disso, também organizamos um questionário que foi aplicado a uma amostra de diretores das instituições que atendiam a Educação Infantil naquele momento por julgar que seria importante compreender como esses atores estiveram envolvidos no processo.

1. O ESTADO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

1.1. O desenvolvimento do capital e a origem do Estado Moderno

A vida só pode ser compreendida, olhando-se para trás; mas só pode ser vivida, olhando-se para a frente.

Sorën Kierkegaard.

Os estudos que procuram articular a história à educação da criança pequena em espaços institucionalizados podem parecer desnecessários ou até um caso de *diletantismo* como aponta Kuhlmann Jr (1998). Segundo esse autor, é possível afirmar que o histórico do atendimento à educação infantil através da criação de instituições especializadas está ligado diretamente ao desenvolvimento e à ascensão capitalista bem como aos seus desdobramentos econômicos.

De acordo com Ponce (1983) é impossível chegarmos ao efetivo entendimento da história da educação, bem como dos aspectos a ela relacionados, se não relacionarmos a isso a história da luta das classes menos favorecidas economicamente pela conquista da instrução. O acesso à educação assim como a organização das práticas pedagógicas sempre esteve ligado às relações econômicas e produtivas.

A instituição escolar, uma das esferas responsáveis pela oferta do conhecimento, nasceu antes do sistema capitalista. A alteração nos processos de produção alterou radicalmente a educação propagada no interior da escola, mudando e redefinindo seus objetivos e conteúdos. Ao longo dos séculos, a educação ministrada nos monastérios diferenciou-se daquela destinada aos guerreiros ou aos trabalhadores e rompeu laços com a tradição da escola medieval.

A escola, local a princípio de oferta de doutrinação religioso, paulatinamente se transformou em laica e pública. No século XIX, tornou-se instrumento de socialização necessário à consecução do Estado Moderno e assim, assumiu o encargo pela formação da criança em um indivíduo resignado e submisso.

De acordo com Enguita (1989), princípios do Taylorismo e do Fordismo – praticados nas indústrias – foram adotados pela instituição escolar como práticas que garantiriam uma formação de caráter obediente daqueles que por ali passassem. As orientações tayloristas que justificaram a organização do processo educativo são:

[...] 1) fixar as especificações e padrões do produto final que se deseja (o aluno egresso); 2) fixar as especificações e padrões para cada fase de elaboração do produto (matérias, anos acadêmicos, trimestres, dias ou unidades letivas); 3) empregar os métodos tayloristas para encontrar os métodos mais eficazes a respeito e assegurar que fossem seguidos pelos professores; 4) determinar em função disso, as qualificações padronizadas exigidas dos professores; 5) capacitá-los em consonância com isso, ou colocar requisitos de acesso que forçassem as instituições encarregadas disso a fazê-lo; 6) erigir uma formação permanente que mantivesse o professor à altura de suas tarefas durante o trabalho; 7) dar-lhe instruções detalhadas sobre como realizar seu trabalho; 8) selecionar os meios materiais mais adequados; 9) traduzir todas as tarefas e realizar em responsabilidades individualizadas e exigíveis; 10) estimular sua produtividade mediante um sistema de incentivos; e 11) controlar permanentemente o fluxo do “produto parcialmente desenvolvido”, isto é, o aluno (BOBBITT apud ENGUITA, 1989, p. 127, grifo do autor).

As filas para entrar ou sair da sala, a posição e a imobilidade das carteiras foram alguns dos pressupostos que justificaram e deram a base à atual “forma escola” para a consecução de seus objetivos.

Afirmamos então que a educação infantil no Brasil, ao nascer à margem desse sistema também se desenvolveu de modo diferenciado a oferta educativa à criança pequena. As práticas adotadas nas creches, nas escolas maternas ou nos jardins-de-infância, desde fins do século XIX, foram justificadas de acordo com a condição econômica das famílias beneficiadas por esses atendimentos.

Ao resgataremos as raízes históricas e ao discutir as transformações sociais originárias do cenário nacional neoliberal da década de 1990 e articulá-las à organização municipal para oferta de vagas à criança pequena, corroboramos essas afirmações e promovemos a compreensão acerca da inserção de ordenações políticas nos momentos de tomada de decisão para formular e implementar as políticas educacionais naquele período.

A partir do século XV, a conjuntura europeia de transformações econômicas, políticas e sociais culminou na desintegração da sociedade feudal e na ascensão do capitalismo². Esse sistema econômico que se consolidou mundialmente, caracterizado pela economia regulada pelo

² Segundo Rugiu (1998), as primeiras transformações nos vínculos e nas condições de trabalho foram observadas na Europa, em meados do século XV, momento em que os processos produtivos aconteciam nas corporações de ofício. Essas organizações tiveram origem na sociedade medieval e eram responsáveis pela formação profissional do indivíduo e pela sua inserção no trabalho. Cada uma das corporações caracterizava-se por regras, por habilidades e por conhecimentos específicos, nelas, as crianças eram iniciadas precocemente no aprendizado de um ofício. Além do caráter de formação, essas instituições também instruía numa relação ausente de exploração. A transformação completa dessas relações ocorreu somente no século XVIII pelo domínio da manufatura e da produção generalizada, quando a lógica da fabricação passou a ser fundamentada na interação entre mercadoria e dinheiro. Isso fez com que as relações patriarcais entre mestres e aprendizes cedessem lugar às relações entre patrão e empregado e que a produção se desse pelos seus fins lucrativos, e não mais pelas necessidades sociais.

mercado, buscando o lucro, a livre iniciativa e as relações hierárquicas entre patrões e empregados cobre, atualmente, o universo mundial e o polariza em pobres e ricos, assim divididos: os primeiros, quatro quintos da população, e o segundo, um quinto dela.

O aparecimento desse inovador modelo de organização econômica irrompeu uma diversidade de estudos, alguns deles, na tentativa de compreender as novas condições de organização da vida social e de justificar o ganho. Por conseguinte destacamos que esses trabalhos expressaram, desde o final do século XIX, posicionamentos ora otimistas ora pessimistas acerca dessa nova ordem.

Segundo Weber [1905] (1987), sociólogo alemão e autor que se destaca pelo julgamento favorável às regras do capital, no sistema econômico capitalista a procura por rentabilidade era algo aceitável e desejável. Fruto da ética religiosa de base protestante, para ele, a concepção acerca dos ganhos adquiridos através do trabalho era a de justiça e a de recompensa, uma vez que tal ocupação havia sido dada por Deus, implicando o não aproveitamento dessa doação na recusa da oferta divina³.

Evidencia-se, portanto, nos escritos weberianos a junção do pensamento religioso à configuração das estruturas política e econômica. O sistema econômico capitalista possibilitava a obtenção de lucro e de juros e, para o autor, libertava essas práticas do conceito impuro até então difundido pelo catolicismo.

Consideramos que o capitalismo atual marcado pela concentração do capital, pela desigualdade social e pelo desemprego em nada se assemelha à coesa organização econômica expressa por Weber, no início do século XX. Segundo o autor, a busca desenfreada pelo ganho progressivo, visando o acúmulo de riqueza foi um fator de transformação social, construído lentamente, ao longo dos anos, no cenário mundial. O modelo então vivenciado, não teria aproximação alguma com o verdadeiro “espírito do capitalismo”.

O cenário contemporâneo ora vivenciado, produto das implicações colocadas pelo capital, não esteve previsto nem tampouco descrito em algumas obras do início do século passado que vislumbravam no capitalismo um sistema que possibilitaria o acúmulo de riqueza, desconsiderando seu caráter de produção de desigualdade.

³ A teoria de Weber acerca do nascimento e do desenvolvimento do capitalismo moderno contesta as idéias difundidas por Marx que liga a gênese do capital à exploração de homens por outros homens.

Visões menos otimistas, também foram produzidas ao longo do período. A referência para essas abordagens é o historiador e teórico político também alemão Karl Marx. A partir da segunda metade do século XIX, desenvolveu em várias obras uma teoria crítica sobre o capitalismo, descrevendo a forma pela qual a sociedade européia foi moldada pelas forças do capital e antecipando alguns dos resultados que afetariam as nações, ao longo das décadas.

O progresso crescente, observado em fins do século XIX até os dias de hoje no desenvolvimento das forças produtivas e presente especialmente nos países centrais, não foi suficiente para conter o esgotamento desse sistema, pelo contrário, foi ele um dos elementos propulsores das modificações ocorridas nas relações sociais e econômicas, ao longo do período.

A ascensão do capitalismo que alterou significativamente as relações, também transformou o modo de produção que se estruturou então a partir da diferenciação entre os indivíduos, dividindo-os em duas classes. Os proprietários da força de trabalho não eram mais os donos dos meios de produção. Desta maneira, gerou-se a produção socializada e a apropriação privada de bens. A força de trabalho, meio de subsistência, transformou-se, a partir daquele momento, em objeto de troca.

Quando foram expropriados os instrumentos de produção daqueles que eram proprietários da força de trabalho tivemos como resultado dessa relação a exploração, a dominação⁴ de uma classe sobre a outra e a alienação daqueles que imersos nessa opressão ignoravam a fragmentação dos processos produtivos. Assim, no sistema capitalista, a classe trabalhadora é aquela que mais sofre os efeitos perversos dessa relação. Pela ausência de trabalho ou pelo excesso dele, é uma parcela da população que constantemente se renova (MARX, [1844], 1985).

Produto decorrente da divisão da sociedade em classes, atualmente, estar integrado ao mercado capitalista não é condição de toda a sociedade, apenas parte da população está inserida nessa economia, fato que gera desigualdade e miséria entre as populações. Ademais, a lógica empregada nos modos de produção é da flexibilidade e da obsolescência dos materiais produzidos, conduzindo ao alto e ao acelerado grau de desuso. De acordo com Nakatani

⁴ De acordo com Althusser (1985) essa dominação é ideológica e característica de formações sociais capitalistas em que grupos religiosos, escolar, familiar, jurídico, político informativo ou cultural através de seus equipamentos incutem valores na população por meio da ideologia. Chauí (1986) conceitua ideologia como a forma pela qual os interesses de um grupo específico ganham a aparência de interesses de toda a sociedade. A dominação é exercida sobre o viés da impessoalidade.

A parcela da população integrada ao mercado capitalista mundial encontra-se, talvez há décadas, plenamente atendida em suas “necessidades” de meios de consumo duráveis e não duráveis. Ela se constitui apenas em mercado de reposição, que é dinamizado pelo intensivo processo de obsolescência técnica e física programada pela produção industrial. A integração de maiores parcelas da população ao mercado de bens capitalistas de consumo implicaria, em primeiro lugar, na necessidade de redistribuição da mais-valia. Isso deprimiria ainda mais a taxa de lucro aguçando a contradição decorrente da própria lei do valor. Todavia, essa integração, com a expansão do consumo de bens duráveis e não duráveis, atingiria em cheio a situação já bastante grave do meio ambiente, bastante deteriorado pela sua exploração intensiva voltada para a produção dos atuais meios de consumo (NAKATANI, 2002, p. 03).

Referindo-se a essas transformações Beck (1996) assegura que o atual processo de modernização e de inovação coloca-nos hoje diante de uma sociedade de risco. A essa idéia o autor afirma que

Este concepto designa una fase de desarrollo de la sociedad moderna en la que a través de la dinámica de cambio la producción de riesgos políticos, ecológicos y individuales escapa, cada vez em mayor proporción, a las instituciones de control y protección de la mentada sociedad industrial (BECK, 1996, p. 201).

Ciertamente la denominación sociedad del riesgo trata de dar forma conceptual a esta relación de lo reflexivo y reflexión. La forma conceptual de sociedad del riesgo designa desde um punto de vista teórico-social y de diagnóstico cultural um estágio de la modernidad, en el que , com desarrollo de la sociedad industrial hasta nuestros días, las amenazas provocadas ocupan un lugar predominante (ibidem, 1996, p. 203).

Verificamos que esse sistema de acumulação que perdura até os dias de hoje por se apresentar eficiente à produção de riqueza, convive com sua incapacidade para a superação da desigualdade na distribuição de produtos. Ainda nesse sentido, Bauman (2001) caracteriza esse estágio da era moderna como “fluido”, pois

Os fluidos se movem facilmente. Eles “fluem”, “escorrem”, “esvaem-se”, “respingam”, “transbordam”, “vazam”, “inundam”, “borrifam”, “pingam”; são “filtrados”, “destilados”; diferentemente dos sólidos, não são facilmente contidos – contornam certos obstáculos, dissolvem outros e invadem seu caminho [...] (BAUMAN, 2001, p. 08, grifo do autor).

Para que o avanço do capitalismo se prolongue, é imprescindível que não haja contenções e nem limites, por isso a metáfora da “fluidez” demonstra a amplitude e o alcance dos efeitos que decorrem da crescente e permanente acumulação do capital.

Esse sistema também se mostra incapaz de reverter essa forma de organização econômica, reafirmando e ampliando a diferença entre os indivíduos. Tal constatação expressa o caráter contraditório do capitalismo.

Concordamos com Ponce, (1983) quando afirma que a configuração social e econômica hoje presente somente se tornou possível em decorrência de procedimentos que garantiram a perpetuação dessa inovadora forma para a obtenção e para o acúmulo de capital. Neste sentido, o autor aponta que foi necessária uma instituição capaz de proteger a aquisição privada de riqueza e ao mesmo tempo legitimar a divisão de classes que também nascia naquele momento.

Assim, a reorganização social marcada pela centralização do aparato da justiça, das forças armadas e da burocracia originou a instituição hoje denominada como Estado Moderno.

1.2. A configuração das teorias acerca do papel desempenhado pelo Estado: a serviço do capital, da burocracia ou do povo

No capitalismo, o nascimento do Estado Moderno sofreu influências do pensamento liberal⁵. Foi caracterizado pela convivência de indivíduos livres, e articulou-se decisivamente com os conceitos de liberdade, de igualdade e de propriedade. Partes constitutivas do espaço estatal e relacionadas à vida dos homens, liberdade pressupõe a ausência de impedimentos e de proibições externas ao homem, igualdade implica na indistinção humana diante da lei, enquanto propriedade⁶ se constitui no bem material de posse de um indivíduo.

O termo latino *status* que deu origem à palavra Estado, durante o século XIV, na França e na Inglaterra, era comumente empregado para designar “estado o posición de los propios gobernantes”, sob a representação de que “una presencia majestuosa sirve como una fuerza ordenadora”. Constatamos que o termo Estado nasceu muito mais ligado à idéia de estado ou posição de rei do que propriamente à instituição que em cujo nome se exerce um governo (SKINNER, 2003, p.24).

⁵ Adiante, discorreremos sobre essa temática.

⁶ Gruppi (1980) distingue dois tipos de propriedade. A propriedade privada é aquela possuída pelo indivíduo e denomina como propriedade pública aquela que se refere à obtenção de poder frente ao Estado. Na Idade Média era obtida por herança, entretanto nos dias atuais à legitimação do poder a um governante se dá de forma democrática.

Podemos afirmar que as Ciências Sociais se constituiu como uma das áreas do conhecimento científico que mais contribuiu para o avanço e para a qualificação do debate acerca da estrutura e do funcionamento da instituição estatal.

Historicamente, vários foram os teóricos que abordaram o conceito de Estado por meio de estudos fundamentados nessas ciências e contribuíram para a compreensão de sua estrutura e de seu funcionamento.

Entretanto, atualmente tais aspectos ainda são objetos de discussão e por isso é possível assegurar que não há uma definição consensuada e objetiva a esse respeito devido à amplitude de incumbências e de deveres que circundam tal instituição e à complexidade das problemáticas presentes nesse debate.

Desses estudos nasceram abordagens distintas que ainda hoje auxiliam na compreensão acerca de tal estrutura. Na medida em que cada um deles apresenta pressupostos próprios que são problematizados, discutidos e refletidos, resultam conclusões limitadas e deficientes, impossibilitando seu efetivo entendimento (PRZEWORSKY, 1985).

Este trabalho não tem a finalidade de discutir as questões relacionadas ao conceito de Estado, por isso optamos por uma apresentação abreviada, portanto resumida, para destacar as contribuições de alguns cientistas políticos que analisaram o aparelho estatal sob diferentes percepções. Logo, ao sintetizar algumas concepções essa seleção pode conduzir “a omissões consideráveis de outras teorias de Estado” (CARNOY, 1988, p.10).

Apesar disso, acredita-se que as aqui eleitas são suficientes para auxiliar na análise e na compreensão da política de organização para oferta da Educação Infantil na esfera municipal destacada para estudo. Retomar, portanto, algumas concepções a respeito do aparelho estatal se faz necessário na medida em que este trabalho compreende que a política pública está articulada ao Estado na medida em que ela, um benefício social, é formulada e implementada.

Para melhor compreensão e avaliação das políticas públicas sociais implementadas por um governo, é fundamental a compreensão da concepção de Estado e de política social que sustentam tais ações e programas de intervenção. Visões diferentes de sociedade, Estado e política educacional geram projetos diferentes de intervenção nesta área [...] (HÖFLING, 2001, p. 30).

Na sequência, a autora ainda ressalta que “não é uma simples questão de abordagem: concepções implicam pressupostos, conceitos, posturas teóricas, sistematizações intelectuais, proposições políticas, enfim, concepções de mundo e sociedade diferentes” (ibidem, p. 32).

Przeworsky (1985) afirma que ainda há um longo caminho a ser percorrido até que se obtenham resultados conclusivos referentes a essas questões. A esse respeito o autor ainda expõe que “o papel apropriado do Estado em relação aos vários aspectos da vida social e econômica constitui o tema central das controvérsias políticas contemporâneas” (PRZEWORSKY, 1985, p. 08).

Ao resgatar os estudos empreendidos ao aparato estatal, destacamos Nicolau Maquiavel como o primeiro teórico a fazer uso da expressão Estado para designar as instituições de governo e seu aparato de poder. De acordo com Gruppi (1980) as primeiras reflexões acerca do Estado Moderno Capitalista ocorreram no século XVI por esse cientista político. Ao escrever *O Príncipe*⁷, uma de suas obras de maior expressividade, apresenta a teoria de reconstrução do Estado italiano, afirmando que isso somente dar-se-ia por meio das relações de poder exercidas pelo governante sobre o espaço territorial, assim como sobre seu povo. Para Maquiavel, o Estado Moderno deveria ser unitário e absoluto, dotado de poder próprio e independente de quaisquer outros poderes. Por meio desse pensamento fundamentou o poder na instituição estatal, desvinculando-o de qualquer relação com a Igreja.

A partir de Maquiavel, inúmeros foram os pensadores que ao longo dos séculos se debruçaram sobre a problemática do Estado e contribuíram para o esclarecimento e para o debate acerca de alguns dos aspectos a ele relacionados.

Thomas Hobbes na (1588 – 1674), também filósofo inglês em sua obra *O Leviatã*⁸ aponta o Estado como a única instituição abaixo de Deus, governada por um ente soberano a quem os súditos deviam obediência.

Para ele, os indivíduos isolados vivem em ambientes de lutas e de guerras, a renúncia humana a esse estado de natureza – condição natural do homem – gerou o Contrato Social, selado por meio de um pacto, criando assim a sociedade civil e o Estado, instituição para zelar e para garantir o cumprimento de tal contrato. Isso seria a constituição de um Estado, uma renúncia a favor de um ser artificial. Ainda sobre ele o autor escreve

⁷ Obra sobre a reconstrução do Estado na Itália, escrita em 1513 com primeira edição impressa apenas em 1532.

⁸ Obra impressa em 1651.

(...) Esta es la generación de aquel gran Leviatan, o más bien (hablando con más reverencia), de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa. Porque en virtud de esta autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder y fortaleza, [88] que por el terror que inspira es capaz de conformar las voluntades de todos ellos para la paz, en su propio país, y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero. Y en ello consiste la esencia del Estado, que podemos definir así: *una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común*. El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene *poder soberano*; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo (HOBBS, 1940, p. 141, grifo do autor).

Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778) também discute a criação do Contrato Social. Diferentemente de Hobbes, para Rousseau tal pacto é um acordo social, não submisso, pois de acordo com esse autor não poderia haver contrato quando a sujeição se dá pela força.

Com sua premissa “o homem nasce bom, a sociedade é que o corrompe”, afirma que no momento em que os homens abrem mão de viverem livres no estado de natureza se deparam com a miséria e com outras dificuldades, consequências das questões sociais e não mais de aspectos naturais.

(...) Rousseau viu o homem na natureza como sem moralidade, mas ao mesmo tempo sem maldade; o homem é corrompido não pela natureza, mas pela posse da propriedade e pela formação da própria sociedade civil. É a sociedade civil que é corrupta e a natureza é um ideal pré-humano (CARNOY, 1988, p. 31).

Defendeu que os processos de desigualdade eram gerados pelo desenvolvimento da propriedade privada, por privilegiar apenas uma parcela da sociedade. Isso invalidaria o contrato social, pois não expressava a vontade da maioria da população.

Para ele, as diferenças naturais entre os homens não eram as responsáveis pelas diferenças sociais, sendo então a desigualdade gerada pela sociedade.

A partir do conceito de autonomia, Gruppi (1980) descreve algumas das diferentes visões que foram construídas a esse respeito. Aqui destacamos duas, a primeira delas é do jurista francês Jean Bodin (1530- 1596) que afirmou ser a soberania a base do Estado Moderno, ou seja, uma instituição livre de pressão e de independente de apoio externo. Já a segunda é a visão do filósofo inglês e teórico John Locke (1632 – 1704) que apresentou sob o ideário liberal a junção e a submissão dos homens a um governo com o intuito de conservação de suas propriedades.

Assegurou também que foi necessária a criação de um corpo de leis para regulamentar a relação de desigualdade promovida pelo capital.

Neste sentido, afirmamos que os estudiosos anteriormente descritos quando proclamaram soberania, obediência e poder absoluto ao Estado Moderno atribuíram a ele autoridade e legitimação por garantir o desenvolvimento dos interesses privados.

Przeworsky (1985) afirma que à teoria da função do Estado Moderno como instrumento de legitimação, associado ao desenvolvimento dos interesses particulares e às transformações vivenciadas pelo acúmulo de capital, somam-se ainda outras duas:

São três as posições teóricas básicas: os Estados respondem às preferências dos cidadãos, os Estados procuram realizar seus próprios objetivos, e finalmente, os Estados agem segundo o interesse dos que possuem riqueza produtiva. Na primeira visão, o povo manda. “O Povo”, no singular do século dezoito, exerce sua soberania por meio do processo democrático. Os políticos, lutando por adesões, ofertam aquelas políticas que são coletivamente preferidas pelos cidadãos, e uma vez nos cargos, procuram implantar essas políticas. Assim, os governos são perfeitos agentes do público. Na segunda visão, os Estados são instituições autônomas em relação à sociedade. Os Estados “governam” em benefício próprio – os governos traçam políticas que refletem os valores e os interesses dos administradores estatais. Na terceira perspectiva, finalmente, os Estados são tão constrangidos pela economia, especificamente, pelos interesses dos proprietários privados dos recursos produtivos, que os governos não podem empreender quaisquer ações contrárias a esses interesses. Sendo assim, é o “capital” quem governa (PRZEWORSKY, p. 09, 1985, grifo do autor).

É possível compreender que as reflexões sustentadas por tais princípios levam a resultados cujas análises se apoiam na teoria marxista e nas teorias atreladas ao caráter burocrático da instituição estatal.

Entretanto, ao longo dos séculos, as três distintas abordagens ao mesmo tempo em que colaboraram com o debate acerca da função do Estado, também apresentaram limitações à sua própria argumentação. Na medida em que foram discutidas as teorias a respeito de um governo em favor do povo, ou do Estado, ou ainda do capital se tornaram explícitas posições contraditórias, impossibilitando a explicação e o pleno convencimento de cada um desses aspectos.

De acordo com Gruppi (1980), foi somente no século XIX com o economista alemão Karl Marx (1818 – 1883) que os conceitos de democracia burguesa ou de Liberalismo⁹ foram tomados

⁹ Carnoy (1988) descreve o Liberalismo como a teoria baseada nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o bem comum.

de forma crítica. Com ele, tiveram início as discussões acerca da concepção burguesa do Estado e da sua função a serviço do capital, pois este servia e era manipulado pela classe dominante, impondo e garantindo as regras que institucionalizaram as relações de classe e o desenvolvimento dos interesses privados.

A partir de suas investigações acerca da origem das desigualdades como fenômenos sociais, chegou à definição de classes, afirmando que a posição do indivíduo em determinada classe estava relacionada à sua inserção nos modos e nas relações de produção.

Segundo Chauí (1986), para Marx, toda a história se dá no interior da sociedade civil, sendo o sistema capitalista responsável por todas as suas vivências e relações. Na medida em que essa forma de Estado se compunha como tal eram evidenciados antagonismos e contradições.

Ao escrever sobre o ideário marxista, Carnoy (1988) afirma que esse “considerava as condições materiais de uma sociedade como a base de sua estrutura social e da consciência humana” (CARNOY, 1988, p. 65).

A compreensão acerca do Estado como agente facilitador ao crescimento do capitalismo é dada pelo fato de que aos governantes nada cabe, pois a força que impulsiona tal desenvolvimento é a própria estrutura estatal. Assim

De acordo com as teorias marxistas do Estado que floresceram durante as décadas de 1960 e 1970, a sobrevivência do capitalismo tornou-se possível apenas em razão do papel jogado pelo Estado. Dado o crescimento dos oligopólios, a taxa de lucros, a escala crescente dos investimentos, as recorrentes crises de demanda, as crescentes dificuldades de legitimação e a militância da classe trabalhadora, o capitalismo não poderia ter sobrevivido sem que políticas de Estado promovessem a acumulação e a legitimação (PRZEWORSKY, 1985, p. 88).

De acordo com o autor, o capitalismo passou a ser regulado pelo Estado quando o mercado perdeu o poder de condução da economia. Desta forma, o Estado passou a agir como responsável pela acumulação e pela legitimação desse sistema econômico.

Para Marx, a instituição estatal vai se constituindo a partir das relações de produção e não com o desenvolvimento da consciência humana. Assim, “defendia que o Estado, emergindo das relações de produção, não representa o bem-comum, mas é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção [...]” (CARNOY, 1988, p. 66).

A divisão da sociedade em classes foi explicada pelas transformações nas relações de produção, articulando-se dessa forma o aparecimento do proletariado à crescente industrialização.

Quando afirmou ser a sociedade capitalista uma sociedade de classes sob o domínio da burguesia, Marx confirmou o papel do Estado como expressão política de dominação. Igualmente, garantiu que a riqueza de determinada classe era a causa da legitimação dessas condições de dominação (MARX, [1847] 2001).

Aqui também há fragilidades para o real convencimento acerca dessa teoria. Constitui-se num erro a crença de que “[...] toda necessidade funcional do capitalismo pode, sob qualquer circunstância concreta, ser preenchida por uma variedade de ações estatais [...]”, pois não é possível definir com precisão as condições particulares necessárias ao desenvolvimento do capital em lugares e tempos específicos (PRZEWORSKY, 1985, p.112).

Também, de acordo com o autor, não se pode afirmar que o Capitalismo tenha fracassado por insuficiência da ação estatal. Os momentos de crise atualmente vivenciados podem estar muito mais ligados à própria incapacidade do sistema capital em lidar com suas contradições do que ao fracasso da intervenção do Estado.

Althusser (1985) descreve que o simulado equilíbrio e neutralidade expressos pelo Estado são mecanismos que mascaram sua real ação. A dominação de uma classe sobre a outra, exposta pela repressão é uma das práticas legitimadas por ele.

Para Heller (1979), contrário à posição anteriormente descrita, a formação do sistema estatal se deu a partir da centralização de instituições como o exército, a justiça e a administração financeira.

Sob esta perspectiva o Estado não está a serviço do capital, mas sim se constitui como um corpo burocrático cuja independência financeira é garantida por meio da fixação de impostos, cobrado dos indivíduos. Diferenciando-se do sistema feudal, aqui, as atribuições que outrora pertenceram à Família e à Igreja, agora se tornam institucionalizadas.

É possível compreender o aspecto soberano, de poder absoluto e de fundamentação burguesa pelo qual essa teoria representou a estrutura estatal. O Estado independente e soberano pode ser entendido aqui como corpo burocrático e eficiente, associado ao desenvolvimento da sociedade industrial (HAM; HILL, 2004).

Pensar o Estado a partir da perspectiva de sua soberania remete-nos ao conceito de autonomia dessa instituição. Implica na compreensão de que os governantes estão isentos de qualquer tipo de ingerência e livres para estabelecer sua administração a partir de seus próprios objetivos e valores. Neste sentido, “os objetivos dos governantes podem refletir seu interesse

individual, os interesses institucionais do Estado, ou então alguma concepção do bem comum” (PRZEWORSKY, 1985, p. 46).

Essa forma de Estado exclui os indivíduos de qualquer envolvimento junto ao corpo estatal, conseqüentemente é uma forma de organização em que a democracia não se faz presente uma vez que o governo age segundo suas crenças e vontade.

Como já afirmado anteriormente, o corpo das três teorias apresenta fragilidades. A limitação dessa abordagem reside no fato da vulnerabilidade do Estado diante de pressões externas a partir do momento em que ele passa a interferir na economia.

De tal forma, em alguns momentos falta aos governantes capacidade institucional para formular e implementar suas ações. O capitalismo impõe restrições relacionadas à ordem econômica e à ordem institucional, dificultando a intervenção estatal, portanto, é possível que haja ações impedidas de serem concretizadas. Assim

[...] a habilidade dos governantes para escolher seus objetivos deve ser distinguida da capacidade das instituições estatais para realizar esses objetivos. O Estado é “autônomo” quando formula suas próprias metas e as realiza face à oposição. Ele é “instrumental” quando age efetivamente como agente de alguns interesses externos. Ele é irrelevante quando não pode fazer muito, seja em busca de seus próprios objetivos ou de objetivos alheios (ibidem, 1985, p. 49, grifo do autor).

Não se trata de uma heteronomia ou de uma submissão ao capital ou a grupos externos. Há, pois uma autonomia relativa do Estado, a autonomia não está dada à priori, mas sim como mecanismo dependente de outras ocorrências.

Num contexto democrático, o grau de autonomia estatal também pode variar. No processo de tomada de decisão, os burocratas podem fazer escolhas que satisfaçam muito mais as suas necessidades, enquanto governantes, em contraste com a satisfação da sociedade. Entretanto nesse contexto, tais opções estão diretamente ligadas às questões orçamentárias, quanto maior o tamanho do orçamento, maiores serão os serviços oferecidos, portanto a ação se torna limitada.

A necessidade de sujeição a aspectos institucionais ou econômicos é outro fator preponderante que também regula a autonomia, são as coações que podem se fazer presentes nas decisões burocráticas. Eles também podem ser entendidos como mecanismos de resistência à implementação de alguma política que seja distinta daquela preferida pelos grupos de interesse que permeiam esse campo.

Esses aspectos se aproximam de nosso trabalho ao afirmar que as políticas formuladas pelos governantes podem sofrer constrangimentos. Ao estudarmos que influências sofreram do contexto político neoliberal da década de 1990 e quais as questões estiveram presentes nos momentos de tomada de decisão é possível identificar a interação entre os atores políticos e a instituição pública, nesse caso na instância municipal.

Isso nos conduz à constatação de que esse processo não é linear, nem tampouco racional, por vezes é mais político do que técnico, dessa forma é uma contribuição a nosso estudo, pois possibilita que na análise dos dados verifiquemos se o bem estar da população foi fator considerado ou não pelos agentes políticos durante os debates da construção da agenda.

Contudo, a organização federativa¹⁰ do país permite à esfera municipal de governo a responsabilidade pela formulação das políticas, implicando também na implementação dessas decisões. Assim, é necessário transportarmos essa estrutura às instâncias locais, compreendendo que essa organização possibilita maior autonomia e diferenciação dos procedimentos e que a burocracia institucionalizada existe em todas as instâncias de governo.

Quando a função estatal é compreendida como independente, além da autonomia, é possível também destacar argumentos que centram no Estado o poder de organização da sociedade. “O Estado organiza e exercita o monopólio da força física sobre um território e é a utilização, aberta ou escondida, da violência que garante sua eficácia”. (ibidem, p.65).

Nessa abordagem podemos afirmar que não se trata mais de autonomia de um em relação ao outro, mas sim de dominação, pois todo domínio é retirado do uso da força física.

Para Althusser (1985) a ação por meio da violência cria o Aparelho Repressor do Estado, mecanismo único, pertencente ao domínio público e controlado diretamente por quem está no poder.

Em suma, a teoria de que o governo age em função do Estado coexiste com o limite de que tal instituição não é de todo coesa. A existência de grupos privados na defesa de interesse externos torna raros os momentos de autonomia estatal.

¹⁰ Arretche (2002) define que os Estados Federativos são caracterizados por esferas governamentais que se dividem em diferentes instâncias: federal, estadual e municipal. Cada uma delas é independente, soberana e autônoma. A autora ainda afirma que a soberania é política, pois se dá a partir do voto, fiscal, pois cada instância é autônoma em relação às bases fiscais e militar pois também pode se fazer presente a força militar.

O terceiro posicionamento acerca da função estatal é o que se refere à condução do Estado em função de atender os interesses da população, é aquele que se articula diretamente ao pensamento liberal.

Essa teoria se materializa num contexto democrático em que a oferta pública se dá para atender os anseios dos indivíduos pelo governo que buscando apoio político garante à população implementar ações que sejam de seu interesse. Por outro lado o povo regula os dirigentes oferecendo apoio pelo voto e outras vezes, pelo suborno (PRZEWORSKY, 1985, p. 13).

A relação harmoniosa entre a preferência dos cidadãos e a política de governo acontece apenas quando as solicitações individuais revelam certo grau de homogeneidade. A oferta de políticas coletivamente preferidas também é possível em processos de eleição cuja opção escolhida seja aquela que represente o desejo de uma maioria. A esse equilíbrio Przeworsky (1985) utiliza o conceito de modelo do eleitor mediano por garantir a aplicação da regra à opção majoritária.

Entretanto as dificuldades para aceitação desse teorema nascem com os argumentos apresentados pelo mesmo autor. Para ele, são excepcionais as situações de harmonia e de equilíbrio visto serem distintos os interesses individuais. Há aqui uma impossibilidade de expressar a vontade coletiva por meio de um processo eleitoral.

Ainda para Przeworsky (1985) as preferências dos indivíduos podem se transformar ao longo do curso. Deve-se destacar também que a preferência dos cidadãos não está imune à opinião pública e que esta é formada pela opinião e desejos de grupos externos ou do próprio governo.

A relação de argumentos que atesta a dificuldade de convencer-se acerca da função estatal como mecanismo a serviço do povo é composta ainda por mais três argumentos. O primeiro deles se explica pelo modo que fundamenta não ser única a estratégia de busca de apoio, por meio do voto. É sim, exercida uma competição em que os atores políticos que “também se preocupam com a mobilização de ativistas, com a satisfação de burocracias partidárias e às vezes em não ofender organizações como sindicatos, igrejas, etc” (PRZEWORSKY, 1985, p.39).

O segundo argumento parte do princípio que na ordem democrática a representação de interesse pode se dar na presença de grupos de pressão. Conforme Becker “em todas as sociedades, um número virtualmente ilimitado de grupos de pressão pode formar um lobby para a ajuda política de seus membros, classificados por ocupação, indústria, renda, sexo, idade,

estatura, consumo e outras características”. Isso se dá através de associações que se articulam para garantir a representação de interesses (BECKER, 1983, p. 388 apud PRZEWORSKY, 1985, p. 40).

Finalizando, o terceiro é a afirmação de que o governo pode ter interesses distintos daqueles expressos pela população. Disso decorre a existência de autonomia ao Estado para atender ou não à demanda externa.

A afirmação marxista que descreve o cenário de luta de classes, legitimado pelo Estado e presente na sociedade, é contraposta por outras teorias que apontam aparente neutralidade e ordem do aparelho estatal, enquanto instituição representativa da coletividade e acima dos interesses particulares. Ou seja, é um campo de conflitos centrado no papel da instituição estatal que pode empreender esforços para atender uma classe ou para dominar outra.

As relações que se dão entre Estado e Sociedade podem ser também compreendidas por meio do impacto causado pela atuação estatal à vida social, relação essa também marcada por complexidade, pois, nesse entendimento, há um corpo burocrático responsável pela operacionalidade da máquina estatal, articulado com a sociedade. Convivem então distintas concepções, atravessadas por permanentes disputas, sem que se eleja uma ou outra como dominante, ou ainda que uma se sobreponha à outra.

Compreendemos que a construção de diferentes teorias relacionadas ao Estado Moderno capitalista justifica a elaboração de diferentes projetos políticos de cada governo. De acordo com Carnoy (1998) diferentes pontos de vista sobre o Estado implicam diferentes políticas de transformação social, tanto em relação aos seus meios quanto aos seus fins. Isso limita ou estende a ação estatal, dependendo do entendimento e da concepção eleita pelo governo. Em seus estudos, Espíndola (2008) corrobora essa afirmação quando explana que para cada forma sob a qual o Estado é analisado diferentes aspectos incidem sobre a formulação de seu conceito.

Neste sentido, reafirmamos nossa escolha pelo liberalismo como eixo de direcionamento à discussão e à análise de nosso trabalho, pautado nas orientações políticas neoliberais da década de 1990.

1.3. A teoria liberal

Segundo o sistema da liberdade natural, ao soberano cabem apenas três deveres, por certo, de grande relevância, mas simples e inteligíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países

independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora muitas vezes ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade (SMITH apud MORAES, 2001, p. 21).

É possível afirmar que assim como o conceito de Estado, o liberalismo também não possui uma única definição consensual.

Alguns autores o consideram como uma filosofia política por se assemelhar a uma ciência com princípios e valores mais abrangentes. Para outros, ele pode ser uma doutrina se o que se destaca é o seu conjunto de princípios específicos. No entanto, a concordância entre eles reside no fato de que o liberalismo se caracteriza como uma forma de organização social em que a liberdade individual e a igualdade de direitos são condições que devem estar presentes e garantidas na vida humana.

O liberalismo foi a organização política difundida no final do século XVII e durante o século XVIII¹¹, por pensadores franceses e ingleses, emoldurado pelos princípios de igualdade, liberdade e propriedade. O ideário liberal, contrário aos valores do Estado Medieval, buscou submeter o poder executivo aos representantes do povo¹² e assim eliminar a monarquia e suas tradições, bem como transformar a ordem social e econômica, então em curso (KÜHNEL, 1979).

O pensamento liberal se impôs como mecanismo capaz de substituir ou mesmo abolir, por meio de uma concorrência – também denominada de seleção natural entre indivíduos – as corporações de ofício que se caracterizavam pela unicidade entre educação e produção.

Foi somente no século XIX que a corrente liberal se afirmou em traços conservadores. Através da limitação imposta à função do Estado e ao voto colocou-se como ação prioritária de controle da população e de garantia aos direitos individuais da burguesia. Assim, o liberalismo

[...] procura reduzir a presença do soberano político na sociedade, limitando e/ou dirigindo estritamente as intervenções do Estado na economia. Por outro lado, busca reduzir o círculo dos indivíduos aos quais é permitida a intervenção sobre o estado – daí

¹¹ Neste momento, é o Estado Liberal quem dá sustentação à primeira Revolução Industrial, consolidando o Capitalismo industrial e não mais comercial.

¹² A burguesia tem papel importante na construção do Estado Liberal. Era a classe que se auto proclamava como representativa dos interesses da sociedade, reivindicando liberdade nas atividades econômicas. O ideário burguês no período se concentrava em assumir o poder de controle dos Estados europeus.

a luta dos liberais contra o sufrágio universal e outras manifestações políticas das massas populares (MORAES, p. 22, 2001).

De acordo com o pensamento liberal a idéia de igualdade se aproxima da garantia de direitos similares e de mesmas oportunidades aos indivíduos, assegurando que iguais condições sejam dadas a todos, e a cada um a possibilidade de ascensão, bastando apenas ser eficaz.

Verificamos que a premissa liberal pautada na igualdade induz a processos de individualização e de distanciamento das relações baseadas na coletividade. A ideologia liberal, portanto “sustenta que o trabalho e o talento são os instrumentos legítimos de ascensão social e de aquisição de riquezas, qualquer indivíduo pobre, mas que trabalha e tenha talento, pode adquirir propriedade e riquezas” (CUNHA, 1977, p. 31).

Difunde-se a ideia de justiça porque garante a permeabilidade e a ascensão social ao mais capacitado, na medida em que dá oportunidade a todos. Essa convicção característica do pensamento liberal assenta sobre o indivíduo todo o encargo pelo seu (in)sucesso.

Com isso dissimula as contradições sociais e econômicas presentes no sistema capitalista, isenta-o de qualquer responsabilidade e ainda legitima a impessoalidade do aparelho estatal.

Nos dias de hoje vivenciamos o reflexo dessa ideologia. A desigualdade entre as classes sociais apresenta-se como uma desigualdade entre indivíduos, pois a capacidade está dada e cada um deve usá-la para atingir sua posição natural na escala social e assim se integrar ou não ao meio ou à sociedade em que vive.

Analogamente, os conceitos de liberdade e de direito individual aproximam-se do âmbito econômico quando garantem o direito à propriedade privada e ao livre mercado. Aqui, a economia fica regulada pelo mercado, por meio de processos de compra e venda. Ao Estado cabe a responsabilidade de apenas velar pela manutenção desse sistema, sem interferir.

O pensador e economista escocês Adam Smith expôs que o liberalismo promove uma economia ordenada naturalmente, em que indivíduos ao atuarem para o ganho individual operam avanços para a sociedade.

Segundo a doutrina liberal, a procura do lucro e a motivação do interesse próprio são inclinações fundamentais da natureza do homem. Elas estimulam o empenho e o engenho dos agentes, recompensam a poupança, a abstinência presente, e remuneram o investimento. Além disso, premiam a iniciativa criadora, incitando ao trabalho e à inovação. Como resultado, cria-se um sistema ordenador (e coordenador) das ações humanas, identificadas com ofertas e demandas mediadas por um mecanismo de preços.

Esse sistema social revelaria de modo espontâneo e incontestável as necessidades de cada um e de todos os indivíduos. (MORAES, 2001, p. 14).

Em outras palavras, o desenvolvimento individual possibilita o desenvolvimento social. Essa lógica do capital seria coordenada por uma “mão invisível”, metáfora difundida pelo economista para ilustrar a exatidão do trabalho dessa engrenagem.

A ideia de desenvolvimento individual remete-nos ao entendimento de uma concepção individualista de sociedade. Desta forma, o Estado Moderno liberal, ao se apresentar como o modelo apropriado à legitimação da prática mercantil que ora se instalava, expressa os mesmos valores individualistas outrora praticados pela nobreza europeia em fins do século XVIII.

De acordo com Chaves (2007), para o liberalismo, a liberdade é o bem supremo de todo indivíduo que vive inserido em uma sociedade, sendo “essencial para e por nos preservar um espaço privado, inviolável, que não possa ser transgredido pelos nossos semelhantes. A função primordial do Estado é garantir a existência e a inviolabilidade desse espaço” (CHAVES, 2007, p. 08).

O Estado liberal não é aquele que garante o bem estar ao indivíduo, mas sim aquele que assume o papel de guardião e de gestor de conflitos, sem atuar na produção de bens e de serviços e nem interferir quando o faz a iniciativa privada. Ele é representante do público e protetor do privado. Logo, é entendido aqui como um aparelho burocrático, autônomo e soberano com o intuito de eliminar qualquer impedimento que se oponha aos direitos e à liberdade individual. Assim,

[...] o Estado, sendo constituído por pessoas, frequentemente, em vez de garantir esse espaço privado, tenta, ele próprio, invadi-lo, restringi-lo, ou até mesmo eliminá-lo inteiramente. Por isso, o liberalismo luta para preservar esse espaço privado do indivíduo, seja contra a sua invasão por outros indivíduos, seja contra a sua restrição ou eliminação pelo Estado. Assim, a liberdade é, para o liberalismo, o bem supremo no contexto da relação do indivíduo com seus semelhantes na sociedade, e no contexto de sua relação com o Estado (ibidem, 2007, p. 08).

Aplicando esse princípio à área econômica, o liberalismo defende a tese de que o governo deve se abster de toda e qualquer tentativa de atuar diretamente na economia (como Estado-empresário), ou mesmo de regular e fiscalizar a economia, ou de nela intervir de qualquer forma (como por exemplo, para tentar “aperfeiçoar” o mercado) (ibidem, 2007, p.09, grifo do autor).

Na economia, o princípio básico do liberalismo é geralmente resumido na expressão francesa de que o governo, em relação à iniciativa privada, deve *laissez-faire*, isto é,

deixar fazer, ou melhor, “sair da frente e deixar a iniciativa privada agir” (ibidem, 2007, p.09, grifo do autor).

Inegavelmente, o preceito liberal então se apoia na intervenção mínima do Estado sobre a economia e a iniciativa privada. “As teorias políticas liberais concebem as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 36).

O Estado ao desobrigar-se da intervenção na ordem pública e econômica tem delimitadas as suas funções e abstém-se da responsabilidade de produzir e de distribuir bens ou serviços sociais. Por isso, no século XIX, a intervenção estatal na economia e a criação de políticas sociais foram ações rigorosamente combatidas pelos teóricos liberais, explicitando a posição liberal como desfavorável à implementação e à formulação de políticas sociais pela esfera estatal.

Em suma, ao se garantir os valores individuais limita-se a ação estatal, ficando os homens livres à condução e à promoção de seus interesses e anseios. E na medida em que se busca o interesse individual, harmonizados pela mão-invisível, promove-se o bem estar de toda coletividade.

1.3.1. Os conflitos e as contradições da teoria liberal

Conforme descrito anteriormente, o discurso crítico acerca do ideário do Estado Moderno Liberal foi desenvolvido por Karl Marx, a partir do século XIX como o “aspecto doutrinário do capitalismo” (LOMBARDI; SANFELICE, 2007, p. VII).

Na medida em que a sociedade se desenvolveu a desigualdade assumiu traços cada vez mais presentes para uma grande parcela da população. Tornou-se evidente que os impactos vivenciados internacionalmente são resultados das ordenações liberais e consequentemente neoliberais impostas aos países.

Uma das premissas básicas do pensamento liberal é a necessidade de um Estado Democrático para que as ações propostas pelos governos sejam satisfatórias e acolhidas pela maioria da população.

Da mesma forma que o sistema capitalista, a teoria liberal também convive com suas limitações e contradições a partir do momento em que busca garantir os direitos alienáveis à vida humana.

O direito à liberdade, condição máxima desse pensamento, quando posto em prática beneficia apenas a parcela da sociedade que detem poder econômico, e assim legitima o poder do mais forte. Na ordem do capital, é em vão obter liberdade sem obter poder aquisitivo.

Em outras palavras, a opção pelo ócio não é real, o desemprego voluntário não é possível para a maioria das pessoas, pois é preciso renda para sobreviver e exercer a liberdade de escolha. Além disso, a garantia de liberdade pensada de maneira individual distancia o cidadão das questões sociais e culmina com a exploração de uns sobre os outros.

Quando a ação do Estado se coloca como estratégia de controle para garantir proteção a uma parcela da população, buscando preservar um outro direito que é a igualdade, pode ferir a liberdade de uns e o próprio preceito democrático, ou seja, liberdade e igualdade só ganham significado se pensadas coletivamente, num ambiente social.

Podemos verificar que o pensamento liberal também é permeado por conflitos e que na busca de superação as bases democráticas necessitam prevalecer para que o trabalho estatal em função de um povo também prevaleça.

Przeworsky (1995) define que para existir um Estado a serviço do povo é indispensável que essa estrutura esteja assentada sobre bases democráticas. O autor apresenta essa organização da seguinte forma

[...] Existem indivíduos que, através de certos procedimentos, revelam suas preferências por políticas governamentais. Existem equipes de políticos reais e rivais que competem por apoio político. Candidatos maximizadores de apoio ofertam políticas coletivamente preferidas pelos cidadãos e procuram implantar essas políticas, uma vez nos cargos. Os governos são, então, agentes perfeitos do público (PRZEWORSKY, 1995, p. 13).

A ação dos burocratas se dá no sentido de atender aos anseios e aos desejos dos indivíduos.

Nesse ambiente democrático, as relações entre Estado e Sociedade dar-se-iam de maneira mais ordenada se as escolhas dos indivíduos ocorressem de maneira homogênea, de forma a ser eficaz e eficiente para todos os envolvidos.

[...] Assim, cidadãos homogêneos escolheriam um nível de atividade que seria eficiente para cada um e para todos. [...] uma vez que uma mesma política é ótima para cada cidadão, qualquer regra de votação acabaria levando ao mesmo resultado. [...] quando os cidadãos são homogêneos, o processo político gera um único resultado (ibidem, 1995, p. 15).

Desse modo o Estado agiria em função de um interesse único. No entanto, a sociedade não é formada por indivíduos com os mesmos desejos e preferências, assim, a análise de Przeworsky a esse respeito aponta que a articulação entre a prioridade dos indivíduos e as ações implementadas, nem sempre ocorre num ambiente livre de tensões e de conflitos. Há fatores externos e internos à estrutura estatal que interferem de maneira decisiva nessa relação.

Anteriormente, observamos que o sistema capitalista, apoiador dessas relações econômicas, políticas e sociais dividiu a sociedade em duas classes. Atualmente a sociedade é marcada por pessoas diferentes com rendas e posses também diferenciadas.

Quando há especificidades entre os cidadãos, os anseios pela oferta de serviços também são particulares. Para essa população, optar por uma ou por outra proposta relaciona-se diretamente às características presentes em seu cotidiano e à sua condição hierárquica na sociedade.

A ordem democrática se satisfaz com essa organização em que as ações governamentais correspondem às preferências de uma parcela maior da população. No entanto, ela só é eficaz quando “as preferências individuais têm um único pico e algumas restrições adicionais se verificam” (ibidem, 1995, p. 23).

Quando a opção é pela democracia e pela inserção do povo durante as tomadas de decisões constrói-se a ideia de que a decisão de uma maioria é representativa dos interesses da coletividade.

A esse respeito Przeworsky (1995) vislumbra um aspecto contraditório ao pensamento liberal, destacando a instabilidade dos processos democráticos. Quando a democracia prevalece e a regra majoritária é aplicada, podemos inferir que em algumas situações poderão ser encontrados grupos representativos de uma grande parcela da população, que oprimam uma pequena parcela de cidadãos.

Ainda que os burocratas vislumbrem na função estatal a ação em favor do atendimento aos anseios da população, o Estado falha na resposta a essa demanda ora por questões internas

relacionadas à sua própria capacidade institucional, ora por questões externas relacionadas às opções e preferências dos próprios cidadãos.

Finalizando, consideramos satisfatório resgatar os principais conceitos e contradições do liberalismo, por entendermos que essa corrente teórica ditou as bases que estruturaram o mundo contemporâneo e julgarmos necessária a compreensão acerca dos fatores que determinaram a configuração política de caráter neoliberal que cobriu não só o Brasil, mas diversos países da América Latina, no período eleito para esse estudo.

1.4. O pensamento neoliberal

O prefixo “neo” quando justaposto à palavra liberalismo para formar a expressão neoliberalismo remete-nos à ideia de algo novo. Entretanto, podemos afirmar que essa teoria se caracteriza apenas por alguns novos pressupostos e que sua sustentação está na continuidade e na radicalização do ideário liberal.

A concepção neoliberal de sociedade e de Estado surge da tradição do Liberalismo, acrescida de princípios como a focalização, a privatização e a descentralização. Sustentados então nessas orientações, na primeira metade do século XX, logo após a II Guerra Mundial, nasceu na Europa e na América do Norte o primeiro ideário neoliberal¹³.

Desse ponto de vista são advogadas a diminuição da ação estatal na provisão dos serviços públicos e básicos – pois podem apresentar um risco aos interesses e às liberdades individuais, além de aumentar a burocracia e o *déficit* público – e a regulação econômica pelo mercado que deve, por meio da liberdade individual garantida a cada um, prover esses serviços. O Estado

¹³ É importante destacar que o pós-guerra também é marcado por um período desenvolvimentista. O Estado de Bem Estar Social se organizou na Europa no período de reconstrução dos países após a Segunda Guerra Mundial. Fundado sobre um sistema de proteção à população, atuou através de políticas sociais articuladas voltadas principalmente à assistência social, ao bem-estar e à educação pública. Por meio de suas ações pautadas sobre a demanda e não sobre a oferta, comprovou que “progresso social e eficácia econômica caminhariam naturalmente juntos, mostrando que equidade e justiça não eram incompatíveis com o capitalismo” (PAIVA, 1991, p.169). A partir da diminuição do crescimento do setor produtivo, da queda nos investimentos econômicos e do endividamento dos governos, produtos da crise econômica instaurada na década de 1970, o Estado de Bem Estar Social é apontado pela burguesia como uma estrutura altamente custosa. Não iniciaremos a discussão desse modelo denominado *Welfare State*, pois o direcionamento de nosso trabalho está no viés neoliberal. De acordo com Anderson (1994) o neoliberalismo nasceu em 1947 de um encontro organizado por Friedrich Hayek, na Suíça, com o propósito de combater as ações solidárias então reinantes e de preparar “as bases para um capitalismo mais duro e livre de regras”. A partir do livro *O caminho da servidão*, Hayek defendia que a desigualdade entre os indivíduos deveria ser vista como condição positiva, pois sustentava a concorrência, condição máxima para o avanço do capital. (Anderson, 1994, p. 10).

perde centralidade em favor do mercado, novo responsável pela definição da ordem social (TIRAMONTI, 2004).

Diminuir a abrangência da oferta de serviços pelo Estado implicou na transferência dessas responsabilidades a outras instituições. Assim, as organizações não governamentais e o trabalho espontâneo surgem como estratégias para atender uma demanda não mais coberta pela esfera pública e transformam o cidadão em voluntário.

No entanto, a teoria neoliberal também explicita que a máquina estatal não pode e nem deve alienar-se ou omitir-se por completo. Prover educação, saúde e infra-estrutura asseguraram legitimidade ao Estado.

A oferta de serviços públicos, garantindo o acesso para uma parcela da população, constitui-se num meio de equalizar as oportunidades, oferecendo os meios para que essas pessoas atuem no mundo do trabalho em condições menos desiguais. Dessa maneira, é possível à sociedade se organizar num espaço de equidade e se fortalecer nos princípios neoliberais de Estado mínimo, de descentralização, de privatização e de focalização.

Quando a ação estatal entra, como padrão de proteção social, deve fazê-lo em programas de auxílio e de amparo à pobreza, porque dessa forma, pode munir de recursos financeiros um setor da população, possibilitando o movimento do mercado. Assim, ao garantir que os cidadãos participem das relações de troca o Estado insere todas as classes nesse sistema.

A respeito desse novo modelo de regulação Draibe (1993) ilustra que “o mercado constituindo o melhor e mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, a redução do Estado (do seu tamanho, do seu papel e de suas funções) é o mote e o móvel dessa ideologia” [...] (DRAIBE, 1993, p. 89).

Essa ideia é complementada pela autora quando afirma que

[...] o Estado não deve intervir no mercado e em nenhuma de suas forças e fatores. Ora, os programas sociais – isto é – a provisão de renda, bens e serviços pelo Estado – constituem uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibem a atividade e a concorrência privadas, geram indesejáveis extensões dos controles da burocracia (ibidem, 1993, p. 90).

Moraes (2001) define o novo modelo de relação que se estabelece entre sociedade e mercado da seguinte forma

[...] através da procura, os consumidores manifestam sua vontade e direcionam o sistema produtivo: definem quais bens e serviços serão produzidos, quantos e quando. É uma espécie de plebiscito invisível. Nele, os indivíduos possuem um número desigual de votos, corporificado em cédulas de dinheiro. Através dessas notas, toma decisões. A apuração dos votos, ou seja, o escrutínio das necessidades e demandas sociais, é feita pelo mercado. Supõe-se aí que os indivíduos devem pagar pelo bem que desejam. Ou seja: votar no mercado-plebiscito, com as cédulas de que dispõem. Aplica-se nesse caso o chamado princípio de exclusão: quem não paga... não pega (MORAES, 2001, p. 54).

Em outras palavras, podemos inferir que o neoliberalismo transformou as atividades que fundamentalmente eram públicas, em privadas. Assim, ao entender que as políticas públicas são bens comerciáveis também converteu o cidadão, usuário do serviço, em consumidor.

Ainda de acordo com Moraes (2001) o ideário neoliberal somente se sustenta mediante duas condições básicas:

Privatizar empresas estatais e serviços públicos, por um lado; por outro, “desregulamentar”, ou antes, criar novas regulamentações, um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados. O Estado deveria transferir ao setor privado as atividades produtivas em que indevidamente se metera e deixar a cargo da disciplina do mercado as atividades regulatórias que em vão tentara estabelecer (MORAES, 2001, p. 35, grifo do autor).

É prudente destacar, portanto a crítica explícita ao Estado de bem estar social até então presente nos países europeus, isto é, para o avanço do neoliberalismo o modelo do Welfare State necessitava ser combatido.

Segundo Sader (1994) na Europa, na década de 1970, ocorreram alterações significativas nas relações entre Estado, sociedade e mercado justificadas pelo aparecimento de pequenas empresas voltadas à produção de serviços privados, pela inovação tecnológica e pela ampliação dos mercados financeiros internacionais. É oportuno destacar aqui que essas alterações também irromperam uma combinação de responsabilidades entre esses três entes.

A crise do modelo capitalista da década de 1970 também pode ser justificada pela perda da capacidade de sustentação dos altos percentuais de lucro. Emergiu assim a necessidade de transformação do padrão das taxas de acumulação.

No entanto, foi somente a partir de 1973, que as ideias neoliberais ganharam espaço por terem sido consideradas o remédio para a cura do colapso estatal e para a retomada do

desenvolvimento do capitalismo. (Hayek apud Anderson, 1994). Isto é, para o neoliberalismo a crise não era do sistema capitalista, mas sim das deficiências de um Estado intervencionista¹⁴.

Como resultado, a crítica ao Estado de bem estar ampliou-se com a crise recessiva do capitalismo, justificadas, segundo Hayek, pelo poder excessivo adquirido pelos sindicatos, pelo movimento operário e pelos preços do petróleo.

Draibe (1993) ilustra esse período como um momento de

[...] falência econômica, atribuída em grande parte a um Estado em crise, a um esgotado padrão de regulação econômica. As dimensões da transformação produtiva e os acelerados graus de redução do tempo de trabalho nela embutidos, de um lado, e, de outro, os desafios à elevação da competitividade das economias apoiadas nas novas tecnologias e na globalização financeira – tais dimensões vieram a ser melhor percebidas e estimadas num segundo momento, do final dos 80 em diante (DRAIBE, 1993, P. 92).

Paralelamente, o período também foi caracterizado em todo o mundo por mudanças geopolíticas, como o nascimento de conglomerados¹⁵ regionais que ficaram caracterizados pela interdependência econômica. Nessa nova forma de organização, desapareceram as barreiras entre os países e dessa mobilidade de mercado surgiu a globalização, conceito amplamente difundido na era neoliberal.

A globalização, entendida como uma reação à crise, aumentou sobretudo a competição. A solução então, apontada para a superação do momento recessivo foi a reestruturação produtiva. Para isso foi indispensável seguir os preceitos neoliberais que propunham a troca dos padrões de produção até então instituídos, a inovação tecnológica, a variedade na produção e a flexibilidade nas relações de trabalho.

Desta forma, era imperativo que as transformações alcançassem também a esfera pública. Ao Estado caberia ser forte e fraco ao mesmo tempo, Ou seja, forte, ao auxiliar nos rompimentos dos sindicatos¹⁶, usando a força policial e mudando as leis e fraco ao reduzir os gastos sociais.

¹⁴ Após a crise de 1929, a auto-suficiência da teoria liberal fica abalada. Foi necessária uma política anticíclica patrocinada pelo Estado financiando empreendimentos, obras públicas e criando empregos públicos e privados. Mais renda – mais consumo – mais produção. Assim apareceram mais tarde os neoliberais reafirmando as antigas idéias. É viável ressaltar que todos são capitalistas: liberais, neoliberais, intervencionistas, porém uns defendem a intervenção do Estado para corrigir as imperfeições do mercado e outros não.

¹⁵ São exemplos desse tipo de organização os Tigres Asiáticos, o Mercado Comum Europeu e de forma particular na América Latina o Mercosul.

¹⁶ Para os liberais a ação dos sindicatos representava um enrijecimento. Seguindo essa lógica os altos salários conseguidos pelos sindicatos em acordos coletivos e a lei que impõe custos extras como o décimo terceiro salário e as férias inibiam novas contratações. Esta seria portanto a causa do desemprego.

Assim, aquilo que deveria ser a razão para o aumento do investimento nas políticas públicas de corte social, transformou-se em condição para que o Estado repensasse o seu papel e a sua relação com a sociedade e o mercado.

Isso somente se efetivou de fato porque

A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com o bem estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército 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. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas [...] (ANDERSON, 1994, p. 11).

Sustentamos também que há aqui um paradoxo nessa abordagem do papel estatal. Conceber esse aparelho com forte e fraca atuação simultaneamente, implica no entendimento de que o Estado mínimo relaciona-se apenas com a provisão de serviços públicos à população e de que a presença estatal marcante está também em seu caráter fiscalizador, garantido pela existência das leis. Assim, quando o Estado neoliberal se faz presente é o mercado quem ganha centralidade e atua no reordenamento das relações econômicas e sociais.

Neste sentido, Draibe (1993) afirma que o pensamento neoliberal não se constitui numa teoria, pois sua apresentação se sustenta em pressupostos liberais. A autora descreve que o neoliberalismo “é antes um discurso e um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e da suas políticas” (DRAIBE, 1993, p. 88, destaque da autora).

É possível assegurar também que o guia prático para a gestão do serviço público de perspectiva neoliberal atua no sentido de reanimar o capitalismo por meio de ações que sejam eficientes e eficazes.

A partir da década de 1980, fomentados por Ronald Reagan, nos Estados Unidos por e Margareth Thatcher, na Inglaterra, paulatinamente, o pensamento neoliberal invadiu o sul da Europa e chegou aos países periféricos, na América Latina com o objetivo de conter a inflação e de fomentar o sistema capitalista.

Garreton (2000) descreveu o contexto latino-americano das décadas finais do século XX como um período marcado por “[...] un cambio del tipo societal referencial básico de la sociedad

contemporânea y latinoamericana, producto entre otras cosas de los fenómenos de globalización y de expansión de los principios de identidad y ciudadanía” (GARRETON, 2000, p. 18).

Atualmente, a pobreza, a violência e o desemprego podem ser entendidos como alterações sociais produzidas pelos novos modos de organização da tríplice relação entre Estado, mercado e sociedade.

Nesse sentido Baumann (2000) ao discorrer sobre a desigualdade assegura que a pobreza, por exemplo, é efetivamente, categoria que vem se transformando ao longo dos séculos e assim o Estado ao focalizar a oferta de serviços públicos e fazê-la de modo precário reproduz as condições para a perpetuação da ordem capital.

De acordo com Sposati, (2002) enquadrar-se ou não nos ajustes neoliberais na década de 1990 não foi opção dada a esses países. Particularmente na América Latina, essa determinação foi imposta pelos organismos internacionais¹⁷, responsáveis pela orientação das políticas sociais através dos fundos de financiamento.

Por conseguinte, foi imposta a necessidade de um ajustamento econômico à região como estratégia de combate à pobreza, à crise e à recessão econômica através da implementação de ações emergenciais e focalizadas a uma parcela da população.

A pobreza, condição presente à maioria da população latino-americana e produto da própria contradição do capital é considerada o mecanismo impeditivo à modernização e ao desenvolvimento da economia, nesse período. Com isso, Draibe (1993) assegura que “a estabilidade dos ajustamentos estará comprometida se os piores desequilíbrios sociais não forem eliminados [...]” (DRAIBE, 1993, p. 93).

Nesse contexto, cada sociedade apresentou características particulares no processo de conformação a esses novos valores, ordenamentos e reestruturação social.

De acordo com Cavarozzi (2008), a economia latino-americana teve papel importante no processo de acumulação de riquezas de países como Espanha e Portugal¹⁸. Entre os séculos XVI

¹⁷ Para mais informações a respeito da atuação desses organismos consultar os estudos de ESPÍNDOLA, Adriana de A. **Contratação de financiamento externo multilateral – Recursos para o setor educação**. 2008. 156 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

¹⁸ Na Europa, os Estados Nacionais que se formavam tinham o mercantilismo como doutrina político-econômica. Segundo esta doutrina os Estados Nacionais deveriam ser fortes em ouro, em homens e em armas. Deveriam agir como se as riquezas fossem finitas. Assim, uma das possibilidades de um país ficar mais rico seria obtendo ouro de outros países. Poderia ser através da guerra, da pirataria ou do comércio. Os espanhóis conseguiram seu intento imediatamente, quando colonizaram México e Peru. Os portugueses, de acordo com a mentalidade dominada pelo comércio montaram empreendimentos agrícolas, uma inovação para o momento. Produziram açúcar nas Antilhas e

e XVIII, a inexistência de uma tradição na produção industrial fez com que a geração de renda desses países ocorresse pela exploração de recursos minerais e pelo tráfico de escravos africanos na América.

A construção do Estado-Nação na América Latina aconteceu apenas no final do século XIX. De acordo com Lechner (1981) se considerarmos o período em que nasceu o sistema capitalista em fins da Idade Média, é possível afirmar que os países da América Latina inseriram-se tardiamente nessa estrutura, bem como no mercado e no sistema internacional, culminando também no lento desenvolvimento da produção e do consumo.

Ao destacar algumas realidades, por exemplo, verifica-se que, ao longo do século XX, a população mexicana que saía de sua condição agrária não encontrava viabilidade para tornar-se urbana ou moderna. O incipiente setor consumista gerado pelo desenvolvimento industrial em expansão, contudo tardio, gerou situações de desarticulação entre economia e sociedade.

[...] en aquellas sociedades donde la visibilidad del desarrollo capitalista es elevada como consecuencia de las dimensiones geopoblacionales y donde además la industrialización echó a andar cuando la época monopolista del modo de producción capitalista ya era un hecho a nivel mundial, constataremos no sólo que su herencia sociocultural fue ajena a una cultura como la democrático-burguesa sino, y esto es lo fundamental, que la referida no *correspondencia*¹⁹ entre economía y sociedad (el que el desarrollo capitalista dependa poco de las formas sociopolíticas y culturales que le sirvieron de invernadero hasta antes de la etapa monopolista), se manifestará en una aguda desarticulación sociocultural (ZERMENO, 1981, p. 64).

Isso, todavia, não é suficiente para afirmarmos que todos os países latino-americanos vivenciaram as mesmas situações e assumiram as mesmas características. Conforme Rojas H. (1981) apesar de todos viverem sob o prisma do regime capitalista e do demorado avanço do setor industrial cada um experimentou diferentes formas desse tipo de Estado.

Diferenciando-se do modelo anterior, países com tradicional cultura burguesa, colonizados por imigrantes europeus, ou ainda aqueles com precoce modernização assumiram particularidades distintas. Assim

En casos como éste donde destacan el Uruguay, la Argentina y en cierta forma Chile, el desgarramiento específicamente sociocultural (la desarticulación) no aparece como la

depois Brasil para vender na Europa. A mão-de-obra não poderia ser indígena. Não dava lucros ao Rei de Portugal. Assim, comprar escravos na África e vender no Brasil incrementava os lucros da metrópole.

¹⁹ Grifo do autor.

difracción fundamental: de hecho tales sociedades nacieron mantienen socioculturalmente integradas (ZERMEÑO, 1981, p. 65).

Há, entretanto algumas características comuns que permitem classificar esses países num mesmo grupo. Além da presença, em algum momento da História, de governos centralizadores o papel do Estado, na superação do subdesenvolvimento foi fundamental nessas localidades. Na América Latina, ele teve papel importante no processo de industrialização no século XX, diferentemente dos grandes países europeus em que a economia desenvolveu-se por si sem exigir de imediato a intervenção estatal (ibidem, 1981).

Segundo Cavarozzi (2008), na América Latina, o período que sucedeu a primeira guerra mundial foi marcado por um processo de industrialização, dirigido pelo Estado por meio de ações intervencionistas e de ampliação na oferta de serviços sociais.

[...] el Estado asumió un amplio conjunto de responsabilidades. En el ámbito económico, aparte de la intervención en los mercados de bienes y divisas estas responsabilidades incluían un papel fortalecido (incluso monopolístico) en el desarrollo de la infraestructura, en la creación de bancos de desarrollo e incluso comerciales, en el diseño de mecanismos para obligar a las instituciones financieras privadas a canalizar fondos hacia sectores prioritarios, y el aliento a la empresa privada nacional mediante la protección y los contratos gubernamentales. En el ámbito social incluía un papel mayor en la provisión de educación, salud, vivienda y, en menor medida, seguridad social (OCAMPO 2004, apud CAVAROZZI, 2008, p. 09).

Em outras palavras, para esses sistemas econômicos “la esfera estatal es la única capaz de afrontar la difracción economía-sociedad redefiniendo en unos casos la inserción de la base productiva en la división internacional de la producción [...] (ZERMEÑO, 1981, p. 67).

Neste sentido, é prudente destacar que na América Latina a presença do Estado cêntrico, durante o século XX, teve papel fundamental no desenvolvimento econômico e na organização da sociedade, no entanto também é necessário apresentar que a ruptura da ação estatal também acontece nesse período.

No momento em que esses Estados se submetem às orientações neoliberais a esfera pública passa a atuar à margem dos sistemas, ou seja, os setores não alcançados pela ação estatal ficam expostos à disputa do mercado para a oferta de saúde, segurança, educação, dentre outros serviços.

Sposati (2002) ao discorrer sobre essa questão afirma que o impacto causado pelos ajustes neoliberais se deu de forma diferenciada nos países centrais e nos países periféricos.

Como justificativa a autora esclarece que no primeiro caso, o avanço do neoliberalismo, na década de 1980, provocou o esvaziamento das funções sociais do Estado, que até aquele momento era o aparelho central e o provedor dos serviços.

Já na segunda conjuntura a invasão neoliberal, concentrada em grande parte nos anos finais do século XX, foi concomitante ao período em que a esfera pública começou a investir na oferta dos bens sociais, após os períodos ditatoriais.

Em relação a esse aspecto Draibe (1997) expõe que

Os países latino-americanos lograram construir, até os anos 70, as estruturas básicas do Welfare State, porém de modo imperfeito e deformado, devido a dois conjuntos principais de motivos: os estruturais e os institucionais e organizacionais (DRAIBE, 1997, p. 03).

É possível compreender que os motivos de ordem estrutural referidos pela autora são aqueles que promovem a exclusão ou a focalização de uma parte da população para atendimento em detrimento das políticas de universalização e os motivos organizacionais são aqueles que se referem à inexistência de instituições organizadas ou de redes de proteção social ²⁰.

Assim Sposati (2002) expõe que

“o modo de regulação estatal do social vai ser determinado por este conjunto de situações, que aqui denominamos de **regulação social tardia**, que provocam uma série de características às políticas sociais latino-americanas ou a outros países europeus cuja regulação social data do final do século XX (SPOSATI, 2002, p. 01, grifo da autora).

A autora ainda reforça que na América Latina o reconhecimento e a permanência dos direitos sociais se tornaram “dependentes da “sensibilidade política” do grupo no governo e não, efetivamente, resultado de conquistas consolidadas reclamáveis nos tribunais como direitos não efetivados pelo Estado” (ibidem, 2002, p. 02, grifo da autora).

É razoável levantarmos que esse reordenamento imposto aos países periféricos recai incisivamente sobre a formulação e a implementação das políticas sociais. As reformas que se deram sob a ótica neoliberal, aplicadas nesses países, especialmente no Brasil, tiveram como

²⁰ A esse respeito Tiramonti (2004) aponta que a rede de instituições que tradicionalmente conhecemos foram organizações características do modelo de sociedade industrial, própria do sistema capitalista. Contudo, em fins do século XX e início do século XXI, os processos de globalização, produtos do neoliberalismo, desmancham essas instituições. Particularmente a América Latina vive atualmente um momento de desinstitucionalização, com indivíduos soltos na sociedade, livres de qualquer rede de proteção.

único ponto considerável a estabilidade da economia. O aumento verificado nos índices de pobreza agravou as desigualdades sociais já existentes, fator esse que se aproximou ao ideário liberal da obra de Anderson (1994), anteriormente descrito e referenciado por nós, nesse capítulo.

Acreditamos dessa forma que a compreensão acerca dos impactos das orientações neoliberais na América Latina, incluso o Brasil, na década de 1990, é fator fundamental para o nosso trabalho quando buscamos analisar a oferta pública e gratuita da Educação Infantil na perspectiva da não universalização das políticas sociais.

Desta maneira, das orientações extraídas do pensamento liberal destacamos a ação estatal limitada e os preceitos de focalização, descentralização e privatização como as normas que em nosso entender deram expressividade às transformações sociais e econômicas e impactaram e influenciaram a organização do atendimento à criança pequena nas orientações de âmbito nacional e conseqüentemente na organização municipal.

2. A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

A crítica ao Estado intervencionista, efetivada pelos partidários do neoliberalismo, e a busca de minimização da atuação do Estado no tocante às políticas sociais, pela redução ou desmonte das políticas de proteção, são prescritas como caminho para a retomada do desenvolvimento econômico por meio da reforma do Estado (DOURADO, 2002, p. 236).

2.1. Apontamentos históricos do desenvolvimento capitalista do Estado brasileiro

No Brasil, os processos de desigualdade econômica e social foram traços que acompanharam o desenvolvimento e a configuração da sociedade, ao longo dos séculos.

Basbaum (1975) aponta que ao final do século XVIII a organização social brasileira podia ser definida em quatro categorias que representavam ao mesmo tempo a população e as classes econômicas a que o povo pertencia: as famílias dos senhores de engenho que eram a representação, até aquele momento, da mais alta nobreza, apoiando a economia local na cana de açúcar; a representação dos militares, do clero, dos funcionários públicos e dos comerciantes; os moradores despossuídos de terra, que se firmavam pelo interior e por último os escravos que em 1789 eram população superior à população branca.

O ano de 1850 além de marcar a proibição legal ao processo de doação de terras do Estado à nobreza portuguesa²¹, apontou também para as primeiras tentativas de implantação das indústrias, porém o contexto econômico do período apresentava situações contrárias àquilo que se poderia converter num primeiro impulso ao desenvolvimento industrial e capitalista.

De acordo com Peroni (2003) a formação do Estado nacional brasileiro se deu sob marcas da colonização portuguesa, também apontada por Basbaum (1975) como metrópole de desenvolvimento capitalista tardio em relação aos outros países de continente europeu, nos séculos XVI e XVII.

²¹As opções feitas por Portugal na condução da administração local originaram uma colonização de cunho explorador. Após o descobrimento, as ações postas em prática começaram por beneficiar um pequeno grupo de pessoas que ao longo dos anos se transformou em dono de grandes propriedades, passando do domínio à posse da terra. Isso, de acordo com Faoro (1991) implicou na sobreposição dos interesses particulares de cada estamento aos interesses coletivos.

Foot e Leonardi afirmam que o período inicial de industrialização no Brasil assumiu contornos distintos dos processos de industrialização europeia. Os autores ainda destacam que

As primeiras fábricas, surgidas no Brasil nas décadas iniciais do séc. XIX, eram estabelecimentos de pequeno porte e tiveram vida efêmera. Somente a partir de 1870 começaram a aumentar em número e em importância, num processo que se intensificaria entre os anos de 1885 – 1895 (ibidem, 1982, p. 23).

No relatório da Comissão de Inquérito Industrial, publicado em 1822, afirma-se que a “primeira fábrica regular de fiação e tecidos de algodão foi fundada em Pernambuco logo depois da Independência”. Em 1824, outra fábrica se instala em Minas Gerais. Eram fábricas pequenas e muitas delas desapareceram no decorrer do próprio século XIX [...] (ibidem, 1982, p.32, grifo do autor).

Os autores apontam que é possível identificar traços de inicial industrialização nas primeiras décadas do século XIX.

De acordo com Basbaum (1975) foi somente após a queda do Império, em 1889, que as indústrias receberam um incremento favorável ao seu desenvolvimento. A industrialização ocorreu vagarosamente, contudo naquele momento, ela se voltava para a constituição e a consolidação de um mercado interno.

Neste sentido, Krawczyk e Vieira (2008) asseguram que

“a ascensão econômica de segmentos industriários e seus coetâneos operariados aconteceu de forma lenta e subordinada à hegemonia agrária, sem possibilidade de intervenção no poder político. Neste contexto, a educação não se colocava como prioritária, pois, na visão dominante, o exercício dos trabalhos agrícolas prescindia até mesmo da alfabetização (ibidem, 2008, p.49).

A construção das primeiras estradas de ferro, a abolição da escravatura que transformou parte dessa população em operário assalariado e a crescente imigração foram fatores que incidiram positivamente nesse processo.

Os primeiros investimentos industriais datam de 1850 com a produção voltada a artigos de consumo. No entanto, apoiado pelo processo de industrialização o capitalismo se desenvolveu aqui apenas entre os anos de 1895 a 1925.

Após a queda da República Velha, o Brasil vivenciou momentos de intensas modificações principalmente nos aspectos político e econômico com o propósito de fortalecer a economia capitalista.

Nos países periféricos o Estado tem papel primordial na promoção do crescimento a fim de “administrar o ciclo econômico, disciplinar a distribuição social da riqueza e comandar a inserção mundial dos interesses nacionais, o que outorga a este Estado uma posição decisiva na reprodução econômica, social e política dessas sociedades” (FIORI apud PERONI, 2003, p. 36).

A partir de 1930 a industrialização foi o alvo da ação estatal que por meio de suas ações garantia a acumulação privada na esfera produtiva. Os investimentos que propiciaram o desenvolvimento da economia comercial deram ao Estado brasileiro um caráter desenvolvimentista, caracterizado pela sua presença no mercado.

O Estado desempenhava a função de promover a acumulação privada na esfera produtiva. O essencial das políticas públicas estava voltado para promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização, o que era pretendido pelo Estado brasileiro, sem a transformação das relações de propriedade na sociedade brasileira (ARAÚJO, 2000, p. 02).

Nesse período, o Estado desenvolveu políticas que protegeram o mercado interno da concorrência externa. Para Freitag (1978) no limiar crescimento desse setor houve uma redefinição no papel estatal no sentido de gerar condições para a acumulação de capital, dentre essas, a criação de leis trabalhistas. Havia dependência do mercado exterior para a compra das mercadorias industrializadas e impedimento à entrada de produtos estrangeiros, ou seja, a sujeição externa foi uma via de mão dupla.

A posição vulnerável frente ao projeto desenvolvimentista do Estado de grande parte da sociedade brasileira foi agravada pelo cenário que se instaurou com o governo de Getúlio Vargas, no ano de 1937. O tom do discurso oficial, de cunho ditador, inaugurado pelo Estado Novo foi a ação planejada para fortalecer o desenvolvimento do Estado-Nação.

O Estado brasileiro tomou para si a responsabilidade pela promoção da atividade industrial, investindo em grandes projetos onerosos, a fim de possibilitar a acelerada rentabilidade ao setor produtivo privado.

Conforme Basbaum (1975), no Brasil, o desenvolvimento dos setores produtivos teve impacto significativo somente na década de 1960. As ações colocadas em prática apenas acentuaram a pobreza da população, pois não geraram empregos na mesma proporção em que geraram riqueza.

O crescimento econômico daquele momento se deu muito mais pela concentração de renda do que pela integração de brasileiros ao mercado de trabalho. O número de indivíduos sem emprego aumentou de tal forma que o salário era diminuído para que não houvesse desemprego.

De acordo com Araújo (2000) o modelo desenvolvimentista brasileiro tomou forma através dos processos de substituição das importações. Esse mecanismo possibilitou ao país um crescimento de 7,3% ao ano entre 1950 a 1980.

No cenário do regime militar brasileiro

O país explodiu em termos capitalistas. Expandiu suas forças produtivas, estatizou-se como nunca dantes, internacionalizou-se sua economia, dinamizou sua agricultura e se industrializou. Movimentou-se freneticamente para todos os lados. Em vinte anos, tornou-se outro: mais capitalista, mais moderno, mais deformado e injusto, radicalizando uma tendência que vinha se acentuando desde a década de 50 (NOGUEIRA, 2004, p. 17).

Foi nesse contexto também que o Estado desenvolvimentista apresentou indícios de um modelo saturado, quando aprofundou a crise da década de 1970 e aumentou as taxas de desigualdade social.

Entendemos nesse trabalho o conceito de desenvolvimento como mecanismo de crescimento econômico nacional unido ao avanço na estrutura produtiva, ambos articulados à melhoria das condições de vida da população. É possível compreender que as ações do Estado focalizadas no setor produtivo dificultaram a universalização da cidadania.

Segundo Araújo (2000), no espaço de tempo entre a inicial industrialização e os primeiros anos da década de 1980, o Estado brasileiro ficou caracterizado por forte impulso desenvolvimentista e conservador, definindo e implementando ações que revelavam seu caráter centralizador e autoritário.

Ainda de acordo com a autora a opção estatal destinada a agir mais sobre o crescimento econômico e menos sobre a extensão da proteção social fez com que o país nunca adquirisse características e nem tradição de Estado de Bem Estar Social²². Isso significa dizer que o Estado atuou apenas na promoção do desenvolvimento sem garantir a efetividade das políticas de proteção social ou intervir para a transformação das relações na sociedade.

²² Em relação aos países periféricos ainda não há consenso quanto à organização ou não desse tipo de Estado. Há autores que defendem que o Estado de Bem Estar nunca esteve presente devido a problemas estruturais no interior dessas sociedades e institucionais quanto à organização política (PERONI, 2003), todavia existem autores que afirmam ter sido esse tipo de Estado construído no Brasil entre as décadas de 1930 a 1970 (DRAIBE, 1988).

Ao longo desse período, a ação desenvolvimentista do Estado possibilitou a interface com o mecanismo de centralização que tradicionalmente esteve presente no Estado Brasileiro. Desta forma, constatamos que

[...] o Estado centralizador, em muitos momentos da nossa vida recente, junta-se ao autoritário: tivemos uma longa ditadura no período Vargas e, depois, uma longa ditadura nos governos militares pós-1964. Então, o viés autoritário é muito forte nas políticas públicas do país (ibidem, 2000, p.02).

A autora ainda ao corroborar esse processo afirma que dada a forma pela qual ele se estruturou, as ações formuladas se converteram em políticas homogêneas, pois não permitiram que particularidades locais fossem consideradas.

Por conseguinte, sendo esse modelo que reúne o processo de definição das propostas a serem desenvolvidas em um poder central uma tradição das políticas públicas no país, as ações que historicamente foram implementadas se deram de forma verticalizada, naquilo que Ham e Hill (1983) denominam como modelo top down²³ de implementação de uma política.

É possível aqui estabelecermos um paralelo em que contextos centralizadores se aproximam de processos autoritários de tomada de decisão e processos de descentralização conduziram então a modelos mais participativos ou democráticos.

Neste sentido, acreditamos que a compreensão acerca da presença do processo centralizador na definição das políticas públicas na realidade brasileira pode auxiliar no entendimento das políticas que estiveram em curso na década de 1990, e consequentemente na análise dos dados desse trabalho, pois de forma oposta, atualmente é o mecanismo de descentralização que orienta e que determina a forma pela qual as políticas públicas, especificamente, as educacionais devam ser formuladas e implementadas, logo considerando a participação e a heterogeneidade local.

2.2 O Estado brasileiro e os princípios de descentralização, focalização e privatização

²³Em português: de cima para baixo.

A partir de 1989 com as orientações advindas do Consenso de Washington²⁴ os países da América Latina integraram seus sistemas econômicos aos processos de globalização, momento em que se modificaram as estruturas econômicas, sociais e políticas dos Estados nacionais.

A década de 1990 trouxe consigo a ideia de que o Estado estava em crise e com isso desencadeou o debate acerca da necessidade de se obter um outro padrão estatal. As relações que passam a se dar entre Estado e Sociedade foram caracterizadas por novas formas de responder às demandas sociais.

De acordo com Peroni (2003) a redefinição do papel do Estado

aponta para a incorporação da lógica empresarial da produtividade no interior do próprio aparelho do Estado. Portanto, o Estado está privatizando ou repassando parte de suas responsabilidades para a sociedade civil, através das organizações sociais, mas, além disso, o que resta para ele é influenciado pela lógica do mercado [...] (ibidem, p. 91, 2003).

As transformações que se deram nas relações entre Estado e Sociedade foram sustentadas por um conjunto de propostas que articularam a reforma do aparelho estatal às modificações dos programas sociais, dois fatores que implicaram na redução dos gastos para a oferta de políticas públicas.

Em consequência, o plano para que se procedesse à reforma estatal envolveu a redução dos gastos públicos como meio para que as receitas se equilibrassem e o rompimento do foco universalista do atendimento público à população.

A reforma empreendida na última década provocou uma espécie de “perda” do Estado como referência e recurso, fazendo coro com a fixação social de valores e ideários orientados pela racionalidade mercantil. Tratou-se precisamente de um dos eixos mais fortes da hegemonia que então se consolidou (NOGUEIRA, 2004, p. 31).

A redefinição do papel do Estado se deu em meio a elementos próprios do neoliberalismo. Nesse contexto, esses processos podem ser entendidos “como movimentos inseridos nas mudanças que se operam no capitalismo” [...] (OSZLAK, 1998, p.49).

24 O Consenso de Washington constituiu um rol de recomendações de caráter liberal, elaboradas por economistas norte-americanos e baseadas em orientações de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). No início da década de 1990 essas orientações sustentaram reordenamento econômico nos países periféricos, amparando também as reformas dos Estados Nacionais.

O autor ainda afirma que o cenário de ajustes ao ordenamento neoliberal se apresentou aos países por duas fases distintas. A primeira delas é caracterizada pelas mudanças que ocorreram em âmbitos relacionados ao Estado e que se fizeram presentes com os ajustes para a organização de um aparelho mínimo e autônomo, reduzido na sua atuação; a segunda, quando já se deflagrou um novo cenário institucional, é marcada pela provisão de serviços pelos governos locais e pelos setores privados (ibidem, 1998).

No caso brasileiro, essas alterações ocorreram em um momento particular e foram permeadas por fenômenos contraditórios, como afirma Oszlak (1998) próprios do avanço do capitalismo e do período pós-democratização do país.

Compunham o cenário nacional de um lado o aumento dos índices de pobreza e a desigualdade social, frutos dos anos de ditadura militar e de outro os movimentos de lutas pelos direitos sociais, característicos do revigoramento da sociedade civil.

Na década de 1990, a estabilidade monetária e a diminuição do consumo foram os objetivos maiores da política econômica para conter o índice inflacionário no país. A queda na arrecadação desencadeada pela crise implicava também na redução da oferta de serviços públicos.

Na universalização do capitalismo tornava-se imperioso enxugar o Estado, transferindo-se responsabilidades públicas para a sociedade civil. Um Estado enxuto e forte passou a se delinear, por um conjunto de reformas lideradas pelo próprio Poder Executivo, com a participação de algumas instituições e sem mediações das associações e entidades. A lógica interna das reformas atrela-se à nova lógica do capital mundial que se desloca para setores nos quais nunca estivera e áreas, outrora públicas, são privatizadas. Os maestros deste novo movimento do capital destacam-se despidoradamente: BIRD/Banco Mundial, FMI, BID, UNESCO, ONU e OTAN. Torna-se possível, então, visualizar um Estado reformado, forte no âmbito interno e submisso no plano internacional (SANFELICE, 2003, p. 1396).

Entendemos a afirmação anteriormente descrita como uma sujeição do país aos organismos internacionais. Nesse sentido, Millet e Toussaint (2006) afirmam que “As políticas aplicadas pelos governos endividados são sempre decididas mais pelos credores do que pelo parlamento dos respectivos países”. Ou seja, os empréstimos brasileiros das décadas de 1970 e 1980 foram os responsáveis pela submissão do país a esses ajustes (MILLET e TOUSAIN, 2006, p. 27).

Em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi elaborado e aprovado o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) que além de analisar a crise do Estado brasileiro,

apresentou as novas funções a serem assumidas por esse mesmo Estado como meio de condição de inserir-se no contexto mundial globalizado.

O documento que impunha a reforma da estrutura estatal dava orientações para a implementação de políticas numa perspectiva da

[...] ótica da eficiência, eficácia e efetividade, mediante a introdução de novos modelos organizacionais e novas parcerias com a sociedade civil, o estabelecimento de contratos de gestão/termos de compromisso de gestão/termos de parceria e, finalmente, a modernização da gestão (SANTANA, 2002, p. 02).

Ainda nesse aspecto a autora chama a atenção para a ordem em que os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade aparecem em sua própria descrição.

Compreendemos como eficiente a política implementada a um baixo custo de investimento e como eficaz aquela capaz de atingir os objetivos propostos. Neste sentido, a ação do Estado deveria estar voltada à implementação de políticas que antes de se configurarem em fator de proteção social deveriam otimizar os gastos públicos.

Com o fortalecimento do neoliberalismo, a globalização, a regulação econômica dada pelo mercado e o Estado mínimo foram peças que se fizeram presentes no cenário da década de 1990.

Destacamos que no âmbito educacional a formulação e a implementação das políticas se deram em consonância com a tônica do período, em que os recursos existentes eram tidos como suficientes e os investimentos como mal aplicados.

A provisão dos serviços públicos sofreu impactos com o reordenamento dado pelos princípios neoliberais. Neste sentido, Höfling (2001) afirma que

Para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais – ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista – são considerados um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade (HÖFLING, 2001, p. 37).

[...] Coerentes com estes postulados, os neoliberais não defendem a responsabilidade do Estado em relação ao oferecimento de educação pública a todo cidadão, em termos universalizantes, de maneira padronizada. Um sistema estatal de oferta de escolarização compromete, em última instância, as possibilidades de escolha por parte dos pais em relação à educação desejada para seus filhos (ibidem, 2001, p. 37).

Portanto, ao compreendermos que o Estado neoliberal não tem o papel de garantir bem estar ao indivíduo e destacarmos o campo educacional como objeto de pesquisa, julgamos ser

prudente enfatizar a descentralização, a focalização e a privatização como três conceitos decorrentes desse reordenamento e presentes durante os momentos de tomada de decisão pelos atores sociais.

O princípio da descentralização, mecanismo que retira das mãos de uma esfera central as competências pela oferta e pela gestão de um serviço e as coloca nas mãos de outros níveis de governo, se fez presente no Brasil, anteriormente à necessidade dos ajustes do neoliberalismo.

Para Nogueira (2004) o conceito de descentralização ao aproximar-se do conceito de democracia difundiu a ideia de que

[...] só seriam democráticos os entes e espaços descentralizados, isto é, capacitados para assumir encargos antes desenvolvidos centralmente e, dessa forma, para neutralizar o “excesso” de Estado. A descentralização converteu-se, assim, em imperativo democrático e em caminho mais adequado para a resolução dos problemas sociais [...] (NOGUEIRA, 2004, p. 57, grifo do autor).

Segundo Krawczyk e Vieira (2008)

A descentralização, uma característica constituinte da educação formal no Brasil, com a reforma educacional sofreu forte regulamentação que afetou a distribuição de responsabilidades e atribuições entre os diferentes níveis de governo – estados e municípios – e a redistribuição de recursos em cada estado da federação (ibidem, 2008, p. 20).

Neste sentido, é prudente destacar que a Constituição de 1988 se guiou pelo princípio da descentralização quando delegou competências às esferas locais de governo e com isso as maiores demandas ficaram nessas instâncias.

Sposati (2002) aponta que nos países periféricos a descentralização foi mecanismo comum, pois não houve a universalidade de direitos garantida em âmbito nacional. Neste sentido, a autora nomeia esse mecanismo como “territorialização de direitos” e ainda afirma que nesses países “a noção de público não é incorporada como direito cidadão de todos, mas condição de acesso a quem não consegue ter condições de consumir serviços privados” (ibidem, 2002, p.10).

Por ser a descentralização princípio comum ao Estado neoliberal, é presente a discussão de que esse processo poderia favorecer a mercantilização da educação (ADRIÃO, apud RODRIGUEZ, 2009).

No entanto, no âmbito educacional a descentralização se apresentou como fator positivo uma vez que possibilitou mais conhecimento ao poder local para formular e implementar a política.

De acordo com Draibe (1993) o processo de descentralização pode ser entendido “como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão” (DRAIBE, 1993, p. 97).

A oferta da Educação Infantil pela esfera municipal de governo é resultado desse processo. Julgamos ser positiva a oferta de serviços pela instância local por haver maior proximidade à população atendida e por facilitar os mecanismos de participação popular.

Contudo, a ideia de não universalização da oferta também acompanhou a abrangência dos serviços públicos na esfera local, além da inexistência de uma fonte de financiamento específica para essa faixa etária na década em estudo.

O processo de focalização é consequência da não universalização das políticas públicas. É definido por Draibe (1993) como “o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, *seletivamente* escolhidos pela sua maior necessidade e urgência” (DRAIBE, 1993, p. 97, grifo da autora).

Moraes (2001) amplia esse entendimento quando aponta que

O acesso seletivo permite definir mais limitadamente e discriminar o receptor dos benefícios. Por isso, em muitos países submetidos a programas de ajuste neoliberal, as políticas sociais são praticamente reduzidas a programas de socorro à pobreza absoluta (ibidem, 2004, p. 66).

Ao agir sob o princípio da focalização o Estado aplica recursos a uma parcela da população, geralmente aos mais necessitados, atuando assim no campo do assistencialismo.

Para os neoliberais as políticas universalistas tornam homogêneos indivíduos que não são iguais. Neste sentido, as políticas sociais passam a atuar no caráter da equidade, sob a lógica de que há que se dar mais àqueles que precisam de mais, legitimando assim a desigualdade.

Entendemos que a focalização na perspectiva de nosso trabalho se faz presente nos critérios discriminatórios utilizados para justificar o ingresso e a permanência da criança pequena dentro dos espaços institucionalizados de Educação Infantil.

Em outras palavras, vincular a vaga da criança à permanência da mãe ou do responsável no emprego, ou ainda, classificar as famílias em ordem decrescente, considerando-se, para isso, a renda familiar bruta são exemplos de práticas focalizadas.

Em relação ao primeiro critério, utilizado pelos municípios, Cerisara (2002) afirma que nele “permanece a concepção de que as vagas nas creches públicas devem ser daquelas 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” (ibidem, 2002, p.34).

Aqui, julgamos ser fundamental destacar o papel que a Educação Infantil pode se desempenhar se for compreendida como uma política de apoio à mulher e de proteção à família.

Os estudos de Lavinias e Nicoll (2006) apontam que nas organizações familiares em que haja ao menos duas crianças há propensão à vulnerabilidade social. Os autores ainda apontam que não há no Brasil política universal de proteção às famílias com crianças.

Para eles esse risco também está presente nos modelos familiares monoparentais²⁵ e que a probabilidade de estar vulnerável pode ser reduzida nas famílias biparentais²⁶ em que um dos cônjuges – homem ou mulher – tenha ocupação.

É senso comum que a taxa de atividade feminina pode ser afetada na sua magnitude e evolução pela presença dos filhos, muito embora também se saiba que, no agregado, o casamento ou a maternidade e o cuidado com crianças e idosos já não provocam, como há décadas, elevação da inatividade das coortes mais jovens. Seu efeito mais contundente é reduzir o leque de oportunidade de emprego e galvanizar o acesso a ocupações precárias e menos qualificadas, que oferecem jornadas de trabalho mais reduzidas e permitem compatibilizar trabalho e responsabilidades familiares (ibidem, 2006, p.76).

Consideramos prudente enfatizar que a oferta educativa pública e gratuita à criança de 0 a 06 anos poderia se converter num importante mecanismo de proteção e apoio à família se houvesse investimentos em ações que garantissem o acesso universal à Educação Infantil.

De acordo com Sorj (2007) a creche e a pré-escola são instrumentos eficientes na articulação entre família e trabalho, pois as mães cujos filhos estão na creche estão mais no mercado de trabalho do que as outras.

A autora complementa que no Brasil a importância da Educação Infantil voltada à promoção do trabalho feminino não é debatida, explicitando que o acesso a esse nível educativo

²⁵ Modelo familiar formado pelo chefe de família sem cônjuge.

²⁶ Modelo familiar formado pelo chefe de família mais cônjuge.

“tem amplo potencial para promover um trabalho mais bem remunerado das mães e para inseri-las em ocupações de melhor qualidade” (ibidem, 2007, p. 10).

Neste sentido

As instituições de educação da criança pequena estão em estreita relação com as questões que dizem respeito à história da infância, da família, da população, da urbanização, do trabalho e das relações de produção, etc – e é claro com a história das demais instituições educacionais (KUHLMANN JR, 1998, P. 16).

Salientamos que em um contexto fundamentado nas relações de trabalho e de mercado o acesso à Educação Infantil pode também aumentar o grau de autonomia da mulher na medida em que possibilita menor dependência masculina.

O último princípio, a privatização, também é consequência dos ajustes neoliberais da década de 1990. Aqui, ela pode ser aplicada sobre duas vias

A primeira é transferir ao setor privado a *propriedade* dos entes estatais (inclusive os entes provedores de políticas sociais, tais como saúde, educação, Moradia, assistência social, etc.). A segunda via é a transferir ao setor privado a *operação e/ou gestão* dos serviços (o que traz à baila a velha diferenciação, da teoria das finanças públicas, sobre provisão e produção dos serviços públicos) (MORAES, 2004, p. 67).

A defesa neoliberal a esse mecanismo é postulada pela contribuição à diminuição da crise estatal, uma vez que “evita irracionalidade no uso de recursos induzida pela gratuidade de certos serviços públicos” [...] (DRAIBE, 1993, p. 97).

No âmbito da Educação Infantil, a privatização pode se dar pela diminuição das matrículas públicas e pelo aumento do atendimento na esfera privada, aqui entendida na modalidade em que a família paga pelo atendimento e a instituição se configura como empresarial, ou ainda pela presença de associações sem fins lucrativos atuando na oferta educativa e revitalizando o papel da sociedade civil.

Quando verificamos a primeira forma de privatização também entendemos que se a educação passa a ser um serviço oferecido pelo mercado o modelo adotado de gestão é o empresarial, portanto a perspectiva também se transforma de direito a um serviço público ao consumo de um bem.

Assim, reafirmamos ser significativo o estudo da forma de organização municipal para acolhida à Educação Infantil, uma vez que é possível vislumbrar os reflexos do reordenamento neoliberal adentrando os espaços institucionalizados de educação à criança pequena e

consequentemente incidindo na vida das famílias que necessitam desse atendimento ou simplesmente desejam compartilhar a educação da criança com a esfera pública.

Foi no final da década de 1990 que se destacou a “presença do setor privado mercantil e filantrópico no ensino básico municipal”. No entanto, a relação entre público e privado que se fez presente durante o século XX, deixou seus reflexos na Educação Infantil muito mais sob a forma de convênios com o setor filantrópico do que com movimentos financeiros de mercado (RODRIGUEZ, 2009, p. 07).

Nesse cenário, a oferta das principais políticas públicas, de caráter social, foi descentralizada, a focalização se deu por meio de programas de garantia de renda e a privatização se concentrou em áreas como a de siderurgia, de telefonia e de transportes.

2.3. A conformação da política educacional na década de 1990. E a Educação Infantil?

A política educacional se configura como uma política pública de caráter social. De acordo com Abranches (1987)

A política social, como ação pública, corresponde a um sistema de transferência unilateral de recursos e valores, sob variadas modalidades, não obedecendo, portanto, à lógica do mercado, que pressupõe trocas recíprocas. A unilateralidade baseia-se no fato de o processo social determinar inúmeras situações de dependência que devem ser corrigidas, legitimamente, através da ação estatal (ABRANCHES, 1987, P. 13).

No entanto, no país, a redução de recursos destinados à educação, posta pelo governo militar, desde a década de 1970 possibilitou atuação ao setor filantrópico.

As políticas sociais assumiram função compensatória, em que o indivíduo a ser beneficiado é objeto de assistência e não sujeito de direitos conforme preconizado pela Constituição federal.

Foram os movimentos sociais os responsáveis por empreender as lutas em favor da garantia legal dos direitos dos cidadãos. Na década de 1990, a oferta de políticas públicas foi gerida na perspectiva da implementação de programas, ocasionando o que Sposati (2002) nomeia de reconhecimento simbólico dos direitos, pois os programas não atuaram na universalização.

As políticas sociais de compensação são baseadas no princípio da equidade e agem em prol do equilíbrio, em oferecer aos mais necessitados aquilo que lhes falta. Ao focar uma camada da população para ser atendida, atuam na perspectiva da manutenção da desigualdade.

Nesse aspecto cabe ressaltar que as políticas focalizadas, pautadas no princípio da equidade, em determinado momento podem se comportar de forma a atender todo o universo de determinada população.

Como exemplo dessa afirmativa destacamos o inciso I do artigo 208 da Constituição federal que torna obrigatório o acesso e a permanência apenas ao Ensino Fundamental. Com essa medida e a partir da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef ampliou-se significativamente o acesso a esse nível de ensino.

Aqui, o foco beneficiado pela política para atendimento foram crianças e adolescentes entre 07 e 14 anos. Compreendemos que a ação focalizada atua de maneira universal, sobre essa parcela população.

Contudo, tal compreensão não pode ser estendida à política focalizada adotada por algumas localidades, inclusive pelo município aqui estudado, para matrículas das crianças de 0 a 06 anos em período integral na década de 1990. Ainda que destinando essas vagas às crianças, cujo responsável estivesse no emprego, não foi possível conceder atendimento a todas as famílias nessa condição e diminuir a demanda por creche.

Entendemos que os momentos de crise econômica pelos quais passou o país nas últimas décadas desencadearam a partir de 1990 um aumento da demanda por serviços sociais. Neste sentido, acreditamos que é necessária sim a atuação estatal sobre a desigualdade por meio da implementação de políticas, entretanto fora do caráter de compensação.

Durante a década de 1980 as políticas educacionais tiveram como eixo a universalização do acesso educacional. Já na década de 1990 elas enfatizaram a “qualidade entendida como produtividade, e o eixo deslocou-se para a busca de maior eficiência e eficácia [...], controle de qualidade, descentralização de responsabilidades e terceirização de serviços” (PERONI, 2003, p. 73).

Segundo Azevedo (2004) para o neoliberalismo a educação é um dos setores de atuação permitida, com restrições, ao Estado mínimo.

Coerente com as idéias liberais, a abordagem neoliberal não questiona a responsabilidade do governo em garantir o acesso de todos ao nível básico de ensino. Apregoa contudo, a necessidade de um outro tratamento para o sistema educacional. Postula-se que os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços (AZEVEDO, 2004, p. 15).

Neste sentido, diminuem-se os investimentos do aparelho estatal, reduzem-se os gastos, movimenta-se o mercado, alterando as formas de a estrutura estatal responder às demandas sociais.

De acordo com Krawczyk e Vieira (2008)

Na última década do século XX, quase todos os países da América Latina iniciaram reformas educacionais resultantes, em grande medida, de um processo de indução externa liderado pelos organismos internacionais – principalmente o Banco Mundial e o banco Interamericano de Desenvolvimento – que condicionavam a concessão de empréstimos aos Estados nacionais da região à implantação dessas reformas (ibidem, 2008, p. 15).

Por isso, compreendemos que no Brasil, o período de transformações que alteraram a agenda do país também ocorreu nesse período. No âmbito educacional, as reformas foram regulamentadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996.

Azevedo (2002) destaca que na década de 1990 no âmbito das políticas educacionais implementadas podemos observar

o estabelecimento de arranjos nos papéis das esferas administrativas em relação às suas responsabilidades com os distintos níveis e as modalidades de ensino. Neste contexto, as municipalidades brasileiras vêm sendo as responsáveis pelo aumento das matrículas na educação infantil e na de jovens e adultos, além de progressivamente, estarem assumindo a oferta da educação fundamental, o que expressa tentativas de cumprimento das normas legais prescritas na nossa Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (ibidem, 2002, p. 51).

Nesta direção, o financiamento; a organização da educação básica; os processos de avaliação; a organização curricular; a formação dos professores e o ensino superior foram algumas das áreas de abrangência das reformas educacionais.

Destacamos dois assuntos que estiveram na agenda de discussão do governo, na primeira metade da década de 1990, de influência direta na organização da oferta de matrículas à Educação Infantil.

O primeiro deles foi a participação brasileira na Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Disso resultou o compromisso de elaboração de um plano decenal de Educação que só se consolidou como Plano Nacional de Educação – PNE – em 2001, onze anos mais tarde.

Essa conferência, que teve como co-patrocinador, além da UNESCO e do UNICEF, o Banco Mundial, vai inaugurar a política patrocinada por esse banco, de priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é dever de todos os setores da sociedade (PINTO, 2002, p. 111).

Ainda nesse aspecto, Krawczyk e Vieira (2008) afirmam que

A reconfiguração do papel do Estado com a institucionalização do Estado mínimo resultou, no caso da educação, em um processo de centralização/descentralização pelo qual não só mudou a histórica relação federativa no país como também atribuiu um novo papel ao Estado, à iniciativa privada e à pessoa física na educação (ibidem, 2008, p. 20).

No período, o novo modelo de ação estatal que exigiu novos mecanismos de participação e delegou tarefas de responsabilização a parte da sociedade, foi caracterizado também pela presença de outros interlocutores junto ao governo.

De acordo com Peroni (2003) as políticas educacionais do período foram formuladas e implementadas com o objetivo de dar respostas aos organismos internacionais.

Pensar a questão educativa para os países periféricos também foi atribuição dos organismos internacionais, dentre eles, o Banco Mundial que vislumbrou na educação um meio de combate à pobreza.

O modelo educativo que nos propõe o BM é um modelo essencialmente escolar e um modelo escolar com duas grandes ausências: os professores e a pedagogia. Um modelo escolar configurado em torno de variáveis observáveis e quantificáveis, e que não comporta os aspectos especificamente qualitativos, ou seja, aqueles que não podem ser medidos mas que constituem, porém, a essência da educação. Um modelo educativo, por fim, que tem pouco de educativo (TORRES, 2003, p. 139).

Ao direcionar o foco das ações educativas para o nível escolar, ou seja, o Ensino Fundamental, o Banco também expressa sua posição em relação à Educação Infantil

[...] 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) (TORRES, 2003, p. 175).

A partir dessas orientações foram formuladas e implementadas as reformas educacionais que reorganizaram os sistemas educativos, na última década. O alcance das reformas educativas que envolveram a Educação Básica se deu especialmente nos âmbitos da avaliação e do financiamento, como destacado anteriormente.

Neste sentido, o nível educativo focalizado para intervenção foi o Ensino Fundamental, porém com reflexos sentidos em outros segmentos, e no que diz respeito ao financiamento, especialmente a Educação Infantil.

A posição do BM em relação à Educação Infantil é a de preparação da criança para ingresso e permanência no ensino obrigatório, ou seja, a importância e o reconhecimento estão pautados no desempenho e no sucesso do aluno na escola.

Pactuamos da ideia expressa pelo BM de que a Educação Infantil é uma valiosa estratégia de combate ao fracasso escolar. Todavia, para nós a Educação Infantil também deve estar centrada no entendimento de que uma de suas funções se fundamenta na formação integral da criança²⁷, em consonância à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996.

De acordo com Kuhlmann Jr (2000)

[...] a educação infantil não pode deixar de lado a preocupação com uma articulação com o ensino fundamental, especialmente para as crianças mais velhas que logo mais estarão na escola e que se interessam por aprender a ler, escrever e contar. Isso poderia ser resolvido muito mais facilmente se houvesse clareza quanto ao caráter da educação infantil, se a criança fosse tomada como ponto de partida e não um ensino fundamental pré-existente (ibidem, 2000, p. 64).

Desta forma, a educação da criança pequena em espaços institucionalizados atua muito além de um simples preparo para o “vir a ser aluno” da criança de 0 a 06 anos.

²⁷ Art. 29. “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996, p. 20).

Julgamos que a visão expressa pelo Banco se apresenta como uma negação aos estudos na área infantil que atestam a importância da convivência e da educação da criança pequena em espaços institucionalizados como meio de promoção ao seu desenvolvimento. Além disso, o caráter preparatório exposto pode contribuir para a não profissionalização daqueles que trabalham com a Educação Infantil, legitimando apenas as práticas de suprir necessidades básicas.

O segundo assunto da agenda do governo e também fruto da apresentação exposta centra-se no financiamento da educação nesse período.

De acordo com Pinto (2002) o projeto da LDB, aprovado pela Câmara dos Deputados em 1993, esteve em discussão, envolvendo o governo e a participação popular, desde 1988.

No entanto, o autor destaca que a lei aprovada em 1996 não continha a mesma redação do projeto aprovado em 1993. A justificativa se dá pela nova configuração do governo nacional em 1995.

A nova composição partidária, que deu uma folgada maioria nas duas casas ao governo, e uma ação incisiva do MEC provocaram uma reviravolta no processo e, por meio de uma manobra regimental no Senado, o projeto originário da Câmara e fruto de longa discussão é substituído por outro, elaborado, a toque de caixa, na “cozinha” do MEC mas com paternidade assumida pelo senador Darcy Ribeiro (ibidem, 2002, p. 113).

É possível inferir que o processo democrático de elaboração do projeto inicial foi desconsiderado e a substituição se deu por redação que alterou algumas das propostas anteriormente debatidas.

Um dos aspectos alterados na nova redação foi o financiamento da Educação Básica. Nesse aspecto, o autor discute que

[...] embora o capítulo seja o que sofreu menos alterações, estas ocorreram e para pior. Entre outras alterações ele era mais restritivo que a lei aprovada quanto à destinação de recursos públicos para as escolas privadas; ao contrário desta, excluía dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino para efeito de cumprimento da vinculação constitucional ao setor gastos com transporte escolar e material didático[...]. Ainda no capítulo do financiamento, o projeto ampliava a alíquota do salário-educação dos atuais 2,5% da folha de pagamento das empresas para 3,5%, criava a quota municipal desta contribuição e o salário-creche com alíquota de 1% sobre a mesma base de incidência do primeiro. Estas duas alterações não encampadas no projeto aprovado representariam um adicional de cerca de 0,25% do PIB (Produto Interno Bruto) para o ensino fundamental e a educação infantil (3 bilhões) (ibidem, 2002, p. 113).

Também vinculado ao financiamento está a medida adotada como meio de contenção dos gastos com o salário docente. A definição do número máximo de alunos por turma foi retirada da versão final da lei e substituída por uma superficial incumbência das autoridades responsáveis em balizar a relação entre professor e quantidade de alunos.

Contudo, acreditamos que a política de financiamento de maior impacto à Educação Infantil foi aprovada conjuntamente à promulgação da LDB. A aprovação da lei 9424/1996 regulamentou o Fundef, posteriormente criado pela emenda constitucional 14/1996.

Dentre as orientações postas para ordenar os investimentos na educação, a lei claramente elegeu o ensino obrigatório como nível beneficiado pelo fundo. Ao “vincular o repasse de uma parcela da receita de impostos ao número de alunos matriculados no ensino fundamental regular”, ocasionou um processo acelerado de municipalização desse nível de ensino. (ibidem, 2002, p. 114).

A partir dessa afirmação compreendemos que ao privilegiar o Ensino Fundamental como nível de ensino obrigatório e ainda vincular o repasse financeiro à quantidade matrículas forçosamente o governo federal impõe a descentralização dessa oferta.

Também destacamos que tal medida foi de considerável impacto à organização da Educação Infantil, uma vez que a partir de 1998, as redes municipais utilizaram praticamente recursos próprios nos investimentos à educação pública e gratuita à criança pequena.

Por isso, acreditamos que esse posicionamento pode ter influenciado a elaboração dos ordenamentos legais e que orientaram a organização para atendimento à Educação Infantil na década de 1990.

3. A EDUCAÇÃO INFANTIL

3.1. A Educação Infantil na década de 1980 e início de 1990 – os antecedentes

A partir da década de 1970, motivado pelos estudos da Psicologia e pelo aumento da busca por vagas em creches e em pré-escolas, o campo científico brasileiro pôde contar com um número cada vez maior de pesquisas voltadas à educação da criança pequena e à infância.

Especificamente, nas décadas de 1980 e 1990, na medida em que foi ampliada a abrangência de atendimento desse segmento educacional surgiram demandas por estudos relacionados a outros campos do conhecimento como os ligados à Sociologia e à História da Educação e a outras temáticas como a organização dos espaços educativos ou ainda a formação dos profissionais que atuam junto a essa faixa etária.

Neste sentido, Rocha et al. (2001) assinala que

Refletindo estas demandas práticas, a pesquisa em educação infantil assume características particulares e passa a abordar em seu campo específico uma dimensão pedagógica, orientada por uma consciência crítica sobre as relações educativas travadas nas instituições de educação infantil, incluindo um olhar sobre a realidade que considera as suas dimensões contextuais. A novidade do tema suscita ainda, por exemplo, a realização de estudos do tipo levantamento, que permitam conhecer mais profundamente as diferentes formas de atendimento em definição nos contextos sociais atuais, uma vez que não foram instituídos a partir de parâmetros, diretrizes ou normalizações próprias, mas sim em resposta às questões sociais prementes (ibidem, 2001, p. 07).

Atualmente, esses estudos são recebidos de forma positiva pelos profissionais que atuam diretamente com as crianças pequenas quando o objeto eleito para a pesquisa é o cotidiano nas instituições; a discussão das práticas pedagógicas ali desenvolvidas; o desenvolvimento intelectual da criança ou mesmo alguma outra temática que represente um problema ou uma necessidade premente e imediata²⁸.

²⁸ Justificada pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394, a década de 1990 impõe um caráter educativo e pedagógico à Educação Infantil. Kishimoto (2003) evidencia que além da oferta de formação inicial dentro dos vários níveis de escolarização, ensino médio e ensino superior, é necessário que se considere, igualmente, a formação permanente e contínua, obtida por meio da educação continuada, para os profissionais que atuam com crianças dessa faixa etária. Neste sentido, o período destacado tem como característica a formação continuada sobre o viés da reciclagem. Esse conceito aponta para o ideário da atualização profissional

Entendemos, contudo que as questões educacionais não estão relacionadas apenas aos aspectos psicológicos. Durkheim (1975) afirma que a educação se configura como um fenômeno social por regular a vida em sociedade, unindo uma geração a outra. O autor ainda explicita que a finalidade educativa é a construção do ser social.

Apoiados na análise desse teórico que fundamentou as bases sociológicas da educação no século XIX, verificamos que a educação é o elemento de socialização da criança entre seus pares e de inserção social no mundo adulto. Assim, quando esse processo se dá em um espaço educativo institucionalizado são as creches e as pré-escolas responsáveis por essa formação.

As crianças que frequentam uma creche durante uma parte de seu dia fazem ao mesmo tempo experiências de formas de sociabilidade na família e na creche. Isso possui uma dupla consequência: por um lado, não é possível realmente isolar a contribuição da experiência na creche do desenvolvimento da criança nos seus diversos componentes; por outro, a frequência na creche modifica direta e indiretamente a natureza da experiência em família (MUSATTI, 1998, p. 190).

Além do direito à assistência, a pré-escola precisa estar comprometida e planejada para ser um espaço de aprendizagem, socialização e animação, onde a criança possa ser criança, isto é, possa desenvolver-se integralmente (corpo e mente; cognitivo, afetivo e emotivo; senso estético e pensamento científico), com atividades diferentes da escola e da sua casa; portanto, sem ser aluno e sem ser trabalhador (FARIA, 2002, p. 206).

Guattari (1987) confirma a posição expressa por Durkheim quando expõe que nos dias de hoje, as crianças são iniciadas cada vez mais cedo no mundo dos adultos, e ainda vai além dela quando defende que nas instituições educativas o tipo de relação que se dá entre adultos e crianças pode favorecer a inserção ou preservá-las da imersão nos valores do sistema capitalista.

O que conta na creche, insistimos nisso, não é a técnica, é o efeito da política semiótica dos adultos sobre as crianças. Em que a atitude dos adultos que trabalham na creche favorece a iniciação das crianças nos valores do sistema? Aí é que está toda a questão! Um trabalho analítico numa creche não poderia ser fundamentalmente senão um trabalho micropolítico; e implicaria de imediato um trabalho dos adultos sobre si mesmos, entre si mesmos, um trabalho de análise do coletivo dos atendentes, dos psicólogos, um trabalho incidindo igualmente sobre as famílias, sobre o meio, etc... (GUATTARI, 1987, p. 53).

caracterizada por cursos rápidos; pelo caráter prático, técnico e instrumental e por competências para solucionar a prática cotidiana (FREITAS apud FREITAS, 2002).

Destacamos que em complemento a essa afirmativa Dahlberg et al. (2003) faz a seguinte exposição

As instituições [dedicadas à primeira infância] e as práticas pedagógicas para as crianças são construídas pelos discursos dominantes na nossa sociedade e nas quais incorporam pensamentos, concepções e éticas que prevalecem em um dado momento em uma dada sociedade (DAHLBERG apud DAHLBERG; MOSS; PENCE, 2003, p. 87).

Compreendemos que tratar os assuntos relacionados à Educação Infantil a partir de aspectos sociais e políticos é de fundamental importância, assim como o enfoque dado a questões ligadas ao desenvolvimento psicológico, físico ou afetivo da criança pequena. Os espaços institucionalizados e educativos destinados à infância se relacionam com aspectos mais abrangentes da sociedade, em outras palavras, não estão isolados no cenário histórico (KUHLMANN JR, 2002).

No Brasil, desde muito tempo, a criança seguiu na condição de objeto dentro das preocupações e investimentos das esferas pública e privada. Foi considerada como alguém à margem da família – um “vir a ser” adulto – um ser que só poderia ser considerado e inserido na sociedade, quando atingisse a idade da razão, isto é, aos sete anos de idade. Nessa condição, necessidades básicas também lhes foram negadas, como alimentação e moradia, que, quando garantidas, só eram destinadas aos adultos.

É datada do século XVIII a primeira política de atendimento à infância no Brasil. A Roda dos Expostos, instalada junto às Santas Casas de Misericórdia de Salvador, Rio de Janeiro e Recife, acolhia crianças cujos pais, por alguma razão não podiam criá-las. A partir disso, as propostas assistenciais que se seguiram, originaram-se de ações médicas, políticas, pedagógicas, jurídicas e religiosas.

Na primeira metade do século XX, o modelo médico/sanitário foi o mais presente, deixando veladas, no cotidiano, as outras concepções. A ação do Estado brasileiro voltada à criança pequena oriunda de família de baixo poder econômico sempre esteve vinculada ao assistencialismo.

Isto pode ter feito com que, gradativamente, fossem suprimidas as discussões quanto ao direito pelo atendimento e a desobrigação à oferta ocupasse esse lugar. Todavia isso não significa afirmar que aspectos educativos não estivessem presentes nessas práticas.

Atualmente, compreendemos que o conteúdo dos debates acerca das políticas destinadas à Educação Infantil tem ultrapassado as discussões sobre o atendimento polarizado entre educação e assistencialismo.

Kulhmann Jr (1998) descreve esse cenário como ambíguo na relação entre passado e presente e não separados por dois extremos.

Entendemos que mesmo nas práticas assistencialistas de acolhida à criança pequena foi possível verificar uma concepção de educação, seja com conteúdo mais disciplinar seja com conteúdo mais compensatório ou escolar.

Os debates contemporâneos sobre o binômio educação e cuidado podem contribuir para a superação das afirmativas sobre o atendimento polarizado. Neste ponto

[...] o atendimento nas creches e pré-escolas requer que as crianças sejam atendidas nas suas necessidades básicas, como alimentação e higiene, pelas características próprias de sua idade e porque isso é um direito delas e de suas famílias. Assim, o ato de cuidar deixa de ter uma conotação assistencialista e pode adquirir um caráter educativo se for visto como um momento privilegiado de interação entre criança-criança e criança-adulto, ao mesmo tempo em que o ato de educar perde aquele caráter escolar com ênfase no treinamento para as séries iniciais e com a preocupação exacerbada com o intelecto (SILVA, 1999, p. 42).

Em relação ao atendimento a autora complementa que “as políticas de atendimento em creches e pré-escolas são parte de um conjunto de outras políticas sociais e que refletem os interesses antagônicos de uma sociedade de classes” (ibidem, 1999, p. 41).

Sabe-se por isso que no Brasil, os jardins de infância ou escolas infantis e creches têm sua existência registrada desde o final do século XIX. É prudente esclarecermos que essas ações históricas não são o foco de estudo do nosso trabalho, por isso, julgamos não ser necessário aqui descrever a organização brasileira para a oferta de vagas à Educação Infantil bem como suas formas de acolhida²⁹.

²⁹ O atendimento educativo à criança pequena teve origem na França e na Inglaterra no século XVII. A importância da educação da criança em espaços públicos, convivendo com outros pares, assim como a relevância da educação pré-escolar não passou pelo debate nos momentos de implantação das primeiras instituições, reduzindo a função de formação, educação e de cuidado. A criação desses espaços surge portanto como resistência à presença infantil dentro das fábricas. Buscando guardar, formar e preservar o trabalhador de amanhã, eles também atendiam ao preceito de melhorar o rendimento e a produtividade do trabalho feminino, pois à medida que a mulher trabalhasse tranquila, sua produtividade aumentava. Embora tardio, o processo brasileiro não foi diferente nesse sentido. Assim como na Europa, porém com um contexto histórico bem distinto, aqui também as instituições públicas são pensadas para atender as exigências de uma sociedade capitalista em expansão. Não existindo ainda em grandes expressões o emprego feminino no ramo industrial, a necessidade premente de atendimento instalada foi outra. A abolição da escravidão – também articulada a interesses capitais – lançou às ruas escravas e crianças, agora à busca de emprego

A fim de elucidar os aspectos da década de 1980, que em nosso entender demarcaram o avanço dos debates pela garantia do direito à Educação Infantil pela criança pequena, apoiamos em Malta Campos (1992) por apontar um contexto variável da economia nacional nesse período, culminando com alterações nos gastos sociais do país e agravando a crise em alguns domínios do serviço público.

A criação do Finsocial, em 1982, reduziu o impacto da crise em setores como alimentação e nutrição e compensou a perda em outras fontes de financiamento nos setores de saúde e educação, este último também reforçado pelo salário-educação e pela aplicação da Emenda Calmon (RESENDE, apud MALTA CAMPOS, 1992, p. 08) ³⁰.

Também baseada nesses estudos, Bassetto (2006) assim define a organização brasileira do período para acolhida à criança pré-escolar

O que se constata é que não havia um efetivo compromisso do governo em implementar uma política que atendesse a pré-escola no país, como um nível educacional. Aplicaram-se pacotes, programas e experiências que não estavam dispostas a alterar as estruturas, mas suprir necessidades emergenciais e abafar reivindicações populares. As propostas de políticas públicas para este segmento acabaram por criar mais um nível de exclusão das camadas populares, na medida em que as consideravam como incapazes e culturalmente empobrecidas (BASSETTO, 2006, p. 55).

Neste sentido, compreendemos que no cenário que antecedeu a promulgação da última Constituição brasileira a educação da criança de 0 a 06 anos não foi prioridade no país. Além disso, também é possível inferir que as políticas educacionais implementadas privilegiaram apenas uma parcela da população, ou seja, aquela com maior poder econômico.

assalariado. Desta forma, o atendimento a essas crianças rapidamente vinculou-se ao assistencialismo, legitimando os serviços da instituição criada aos pobres. Posteriormente, a criação escolas maternas e das creches junto às fábricas para atendimento aos filhos dos operários reafirmou o caráter educacional, submisso e o foco assistencialista. Inúmeros autores ou pesquisadores já escreveram ou realizaram estudos a respeito dessa temática. Para um conhecimento mais aprofundado e detalhado do assunto consultar: KISHIMOTO, 1988; KUHLMANN JR 1991, 1998, 2000, 2002; MALTA CAMPOS, 1992; ROSEMBERG, 1992; KRAMER, 2001; BASSETTO, 2006; PEREIRA, 2008.

³⁰ Finsocial: Foi uma contribuição social de 0,5%, incidida sobre o faturamento das empresas, instituída pelo Presidente da República em maio de 1982 e destinada a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor. Salário-educação: É uma contribuição social, instituída em 1964, sobre a folha de pagamento de empresas privadas, destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados ao financiamento da educação básica pública. Emenda Calmon: Emenda constitucional nº 24, de 1983, aumentou os percentuais mínimos da receita de impostos a serem aplicados nos gastos com educação. Estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União de 13%, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, 25% da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

As mudanças econômicas, próprias do momento da crise instalada, que marcaram o final da década de 1970, também provocaram alterações sociais e atingiram a ordem e o funcionamento das famílias.

A saída em massa das mulheres para o mercado de trabalho impôs a necessidade de acolhida às crianças em creches e em pré-escolas. Foram, portanto os movimentos sociais e as reivindicações feministas, desse período, os responsáveis por empreender as lutas que buscaram a garantia do direito à educação da criança na faixa etária de 0 a 06 anos.

Entretanto, o resultado desse movimento não foi imediato. Faria³¹ (2002) aponta que no Brasil os debates pelo direito da criança à educação só foram efetivamente colocados na agenda de governo na Constituição de 1988. Rosemberg (1992) corrobora essa afirmação quando descreve que foi somente nesse período que o Ministério da Educação determinou ações mais incisivas para a educação da infância, porém ainda com investimentos de baixo custo e com o apoio da comunidade local.

Foram em geral as feministas intelectualizadas de classe média, e que eram contra a ditadura, que passaram a pesquisar sobre a infância e a assessorar os governos progressistas que, atendendo às reivindicações populares, prometeram creches nas suas campanhas eleitorais (FARIA, 2002, p. 25).

Malta Campos (1992) esclarece que ao analisar especificamente os dados educacionais do atendimento à infância na década de 1980 verifica-se que o país em 1986 investiu 4% do PIB em educação, ficando próximo à média aplicada por outros países da América Latina.

Naquela ocasião, “as maiores distorções em relação ao setor educacional, no Brasil, encontram-se na distribuição interna dos recursos, entre níveis educacionais diferentes, entre regiões urbanas e rurais e entre instâncias administrativas federal, estaduais e municipais” (ibidem, 1992, p. 13).

Para que o direito à Educação Infantil fosse efetivado junto à carta magna do país, as discussões acerca da necessidade de se ter instituições de Educação Infantil para acolhida à criança pequena passaram a acontecer desde 1987, durante o movimento pré-constituente, quando então os debates enfocaram a importância social e o caráter educativo desses espaços.

³¹ Cito como referência a 2ª edição dessa publicação, no entanto, o trabalho é a tese de doutorado da autora, concluída em 1993.

Somente a partir da promulgação da Constituição federal, em 1988, período caracterizado pela abertura política e pela redemocratização do país, a Educação Infantil foi colocada como direito da criança e opção da família. Neste sentido, verificamos que essa lei ao considerar os direitos sociais marcou positivamente a garantia de direitos à criança pequena, dentre eles, o acesso à Educação Infantil.

Destacamos ainda que a carta magna do país foi elaborada dentro dos princípios da descentralização político-administrativa e da participação. A partir de 1988 a União passou a atuar com perfil de âmbito normativo, de apoio técnico e financeiro, coube assim às instâncias estaduais a execução de alguns serviços que superavam as capacidades da esfera municipal e aos municípios restou a incumbência de atendimento direto à população.

Arretche (1999) conclui que

no Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição (ibidem, 1999, p. 114).

Neste sentido, ao definir as competências e fixar os direitos e deveres da população o inciso IV, do artigo 208 da lei, assegura o “atendimento em creches e pré-escolas às crianças de 0 a 06 anos” (BRASIL, 1988, p. 60).

Em relação ao financiamento Krawczyk e Vieira (2008) apontam que a lei “estabeleceu que 18% da receita da União e 25% das receitas dos estados e municípios deveriam ser alocados no desenvolvimento da educação e definiu um regime de colaboração entre as diferentes instâncias da União [...]” (ibidem, 2008, p. 48).

No parágrafo 2º, artigo 211, a lei atribuiu às esferas municipais a responsabilidade pela oferta de Educação Infantil, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados. Nesse contexto, a Constituição de 1988 trouxe consigo orientações de descentralização ao Estado federativo brasileiro, dividindo as atribuições entre os entes federados, porém sem determinar as fontes de financiamento.

Rodriguez (2001) aponta que o processo de descentralização, impôs novas relações entre Estado e Sociedade. Municípios deveriam arcar sozinhos com serviços anteriormente prestados em parceria com outras esferas governamentais. Houve maior autonomia para as tomadas de

decisões, no entanto, assumiram-se mais responsabilidades, necessitando que respostas fossem dadas a uma demanda social crescente e carente de políticas sociais.

Até o ano de 1996, a redação desse parágrafo atribuía aos governos locais o dever de atuação prioritária no Ensino Fundamental e pré-escolar. A Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996 impôs nova redação, passando a vigorar da seguinte forma: “os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil” (BRASIL, 1988, p. 61).

Apesar da não universalização da oferta de vagas, consideramos que a nova redação se configurou como mais um fator positivo na garantia ao direito da criança pequena pela Educação Infantil, uma vez que “atendimento pré-escolar” não incluía em seu sentido a disponibilização de matrículas em creches às crianças de 0 a 03 anos.

Após a promulgação da Constituição, no início da década de 1990, o Ministério da Educação pareceu admitir efetivamente a relevância da oferta de vagas às crianças de 0 a 06 anos. Em um dos documentos que descreve a proposta política para atendimento à pequena infância³², elaborado pelo Ministério da Educação e do Desporto nos deparamos com as seguintes afirmativas

Não há controvérsia sobre a importância da Educação Infantil para a criança nem sobre a necessidade social desse segmento do processo educativo. Trata-se de um fenômeno mundial e que, no Brasil, também alcança significativa expressão (BRASIL, 1993, p. 11).

A Educação Infantil pode ter um significado particularmente importante, quando se fundamenta numa concepção de criança como cidadã, como pessoa em processo de desenvolvimento, como sujeito ativo da construção do seu conhecimento (ibidem, 1993, p. 11).

Nossa interpretação distingue nesse discurso o reconhecimento da importância da educação de crianças de 0 a 06 anos, em estabelecimentos próprios onde estivessem garantidas as práticas pedagógicas, fundamentadas na formação e no desenvolvimento da criança.

Posteriormente à mudança na visão do conceito da criança matriculada na Educação Infantil, vista a partir daquele momento como sujeito de direitos, desse mesmo documento, emergiram as seguintes ações prioritárias:

³² De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, devemos considerar como crianças os meninos e as meninas até os 12 anos de idade, por isso, optamos pelo uso do termo “pequena infância” para também designar as crianças de 0 a 06 anos.

- 1 – Definição e implementação, com as demais instâncias competentes, de metas e estratégias de expansão e melhoria da qualidade da Educação Infantil.*
- 2 – Eficiência e equalização no financiamento.*
- 3 – Incentivo à elaboração, implementação e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares, especialmente àquelas que visem à promoção da função educativa da creche.*
- 4 – Promoção da formação e valorização dos profissionais de Educação Infantil.*
- 5 – Promoção da integração de ações interdisciplinares e intersetoriais de atenção à criança.*
- 6 – Criação de um sistema de informações sobre a Educação Infantil.*
- 7 – Incentivo à produção e divulgação de conhecimento na área de Educação Infantil.*

Contudo, o que se verificou na prática não foram ações incisivas do órgão federal para a consolidação desse atendimento. Identificamos que simultaneamente ao grande avanço da Educação Infantil, representado pela Constituição, também foram colocados obstáculos e desafios a serem enfrentados pelos gestores da política educacional nas diferentes instâncias de governo.

[...] o grande problema que decorre dessas declarações de direitos é como torná-los realidade. Pode-se supor que, se no processo do reconhecimento e formulação dos direitos concorrem fatores históricos que viabilizam essa consciência coletiva em determinados momentos, quando se tenta colocá-los em prática, o contexto social, político, cultural e econômico pode contribuir, dificultar ou até impedir essa tarefa (BOBBIO apud MALTA CAMPOS, 1999, p. 119).

Afirmamos, portanto que mesmo amparado pela legislação brasileira, o direito da criança pequena à Educação Infantil ainda não estava garantido. A maioria dos municípios brasileiros lutou e ainda permanece lutando com o objetivo de universalizar e ampliar o acesso às creches e às pré-escolas.

Neste cenário, o final da década de 1980, foi o marco legal da garantia do direito à criança pequena e da integração de creches e pré-escolas num mesmo campo temático, responsabilizando essas instituições pela formação e educação da criança.

3.2 Os ordenamentos legais da década de 1990

3.2.1 A implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundef³³

Da mesma forma que o ano de 1988 foi indiscutivelmente um marco para a Educação Infantil, concordamos com Rodriguez (2001) quando afirma que os ordenamentos legais implementados durante a década de 1990, como mecanismo de intervenção do governo federal, colocaram-nos diante de um novo cenário educacional.

No Brasil, esse período foi inaugurado pelas reformas educacionais que tiveram como um dos intuitos atender as diretrizes educacionais impostas pelos organismos internacionais, dentre eles o Banco Mundial. Malta Campos (2002) aponta a partir de seus estudos que a influência dessas organizações sobre a política de Educação Infantil pôde ser vista no Brasil desde a década de 1960.

O contexto ditador do período e a interferência da ONU nas políticas de desenvolvimento econômico e social para os países subdesenvolvidos possibilitaram que a Unesco e o Unicef tivessem presença marcante no país e atuassem muito mais no sentido de difundir suas ideias “entre formadores de opinião e tomadores de decisão no plano das políticas educacionais brasileiras” do que no financiamento de programas e de projetos para a Educação Infantil (MALTA CAMPOS, 2002, p. 31).

Já, no período posterior à transferência de responsabilidades ao poder local sobre a organização de atendimento à criança de 0 a 06 anos pela Educação Infantil, constatou-se por um lado o aumento da demanda e por outro o pequeno avanço, em âmbito nacional, no aumento ao número de vagas e na universalização das matrículas nesses últimos anos.

De acordo com Rodriguez (2001) o processo de descentralização fiscal, da década de 1980, possibilitou o aumento dos recursos disponíveis à esfera municipal, conforme descrito:

Tabela 1: Distribuição da Receita de Impostos 1980-1997 - Recursos disponíveis aos municípios

ANO	PERCENTUAL
1980	8,64%
1988	10,77%
1997	16,1%

Fonte: Afonso J. R. & Raimundo J.C., apud Rodriguez, 2001.

³³ Fundo que esteve em vigência até o ano de 2006. Foi substituído pelo Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

A partir disso, constatamos que praticamente foi dobrada a disponibilidade de recursos aos municípios, do início da década de 1980 até meados de 1990. Esse aumento nos orçamentos, aliado ao maior grau de autonomia para planejamento e execução das políticas, desencadeou o surgimento de diferentes iniciativas para atender a população na faixa etária que fazia jus a receber algum tipo de atendimento educativo.

Alguns municípios mantiveram as vagas existentes na pré-escola e se dedicaram a organizar e a oferecer matrículas no ensino obrigatório enquanto outros optaram pela ampliação do atendimento pré-escolar em detrimento da municipalização ou criação de rede própria de Ensino Fundamental³⁴.

A primeira opção se revelou como a mais prudente àqueles que pretendiam cumprir o disposto constitucional, ou seja, ofertar vagas aos dois níveis educacionais sob sua competência. Já, para aqueles que investiram todo os esforços na ampliação de matrículas à Educação Infantil coube

[...] recorrer a toda uma série de artifícios contábeis para cumprir as disposições constitucionais de gasto. Encontram explicação nestes artifícios todas as formas de desvio na execução orçamentária dos recursos da educação para outras atividades dos poderes públicos (RODRIGUEZ, 2001, p. 44).

Apesar da independência vivenciada pelos municípios, entendemos que essa diferenciação de procedimentos só foi possível por não haver, até aquele momento, documento que viabilizasse as ordenações proclamadas pela Constituição e organizasse o sistema educativo nacional.

A consequente autonomia dos municípios expressa nas ações das secretarias e dos departamentos municipais de educação estimulou ainda mais as diferenças já existentes no país, no setor educacional.

Neste momento, foram díspares as realidades vivenciadas entre as duas esferas de governo e entre os próprios municípios, fato que mobilizou a União à ação no âmbito educacional. Assim ao ponderarmos que a década de 1990 é o período em que o país foi inserido nos ajustes de caráter neoliberal, compreendemos que o papel assumido pelo Estado brasileiro, não poderia ser outro, se não o de fiscal das políticas implementadas pela esfera local.

³⁴ Particularmente os municípios do estado de São Paulo enquadraram-se na segunda opção, relutando em municipalizar o Ensino Fundamental.

No Estado, restringe-se a esfera pública enquanto fortalece-se a privada. O Estado é forte, pouco interventor, mas o poder regulador, sob a forma do 'político', é o econômico. O Estado transfere suas antigas responsabilidades para a sociedade civil, mas avalia, financia, fiscaliza conforme políticas influenciadas pelas agências multilaterais (SANFELICE, 2003, p. 1394).

Assim, após a resistência de quase uma década dos prefeitos municipais e governos estaduais para conduzir um processo articulado de descentralização da oferta educacional entre as esferas governamentais, houve a intervenção do governo federal por meio da Emenda Constitucional nº 14/96 e da lei 9324/96, as quais concretizam um novo cenário de coordenação do processo (RODRIGUEZ, 2001, p. 44).³⁵

Concluímos existir um contrassenso no ideário neoliberal proposto no país, ao mesmo tempo em que descentraliza a oferta educativa e concede poder de decisão às instâncias locais, confere ao Estado a função de controlar as políticas implementadas pelos municípios.

O Fundef foi um fundo de natureza contábil, cujos recursos deveriam ser empregados “exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e, particularmente, na valorização do seu magistério” (BRASIL, 2000, p. 07).

Neste sentido, um mínimo de 60% do valor da receita deveria ser aplicado na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Até o ano de 2001 era permitida a aplicação de parte desses recursos à capacitação de professores leigos. Até 40% deveria ser investido em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. (ibidem, 2000).

Os recursos do Fundo eram repassados a estados e municípios de modo que as receitas deveriam estar previstas em orçamento e a “execução contabilizada de forma específica”. (ibidem, 2000, p. 07).

Fato merecedor de destaque quanto à composição do Fundo é que a origem das receitas era basicamente dos estados e municípios. Uma pequena parcela era responsabilidade da União.

O Fundef era constituído por 15% das receitas do:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE.
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM.
- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp.

³⁵ Acreditamos que tenha ocorrido um erro na impressão do nº da lei de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF. O nº correto é 9424/96, entretanto na citação mantivemos a escrita conforme publicada no artigo.

A distribuição dos recursos era feita de acordo com o número de alunos do ensino fundamental regular, atendidos pela rede pública, pautada nas informações constantes no Censo Escolar, realizado no ano anterior ao do repasse.

O Manual de Orientações, elaborado e distribuído pelo Ministério da Educação, para orientar gestores e demais profissionais da Educação sobre a aplicação do Fundo destaca no documento que as matrículas referentes a outros níveis de ensino que não seja o ensino fundamental não deveriam ser computadas para distribuição dos recursos.

Particularmente à Educação Infantil, a criação do Fundef constituiu-se em uma política focalizada e demonstrou que a educação da criança de 0 a 06 anos não foi prioridade do governo federal, naquele momento, em outras palavras, destinar fonte de recurso específica apenas a um nível de ensino, implicou na exclusão dos outros.

De acordo com Pinto (2002) a prioridade de financiamento ao Ensino Fundamental pode ser compreendida a partir da participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos, conforme já destacado.

É conveniente também destacar que a organização desse encontro definiu a “educação básica como a prioridade para a presente década e a educação primária como a ‘ponta de lança’ da dita educação básica” (TORRES apud PERONI, 2003, p. 96).

Consideramos que a implementação do Fundef apresentou-se também como fator de fragmentação do financiamento educacional e inviabilizou a consolidação da Educação Infantil como direito de toda criança.

Mesmo que o Município não tenha o ensino fundamental em sua rede de ensino, continua obrigado a destinar 60% da parcela mínima de 25% de impostos e transferências a esse nível de ensino, conforme está previsto no artigo 212 da Constituição Federal (BRASIL, 2000, p.30).

Ao analisar esse cenário, Rodriguez (2001) aponta que o resultado da criação do Fundef foi conflituoso no âmbito educativo para alguns municípios.

Isto se deu com os municípios, que já vinham concentrando sua atividade no ensino pré-escolar, em muitos casos instalando sistemas municipais de alta qualidade – com suporte educacional e pedagógico, atendimento em período integral, saúde, alimentação e outros benefícios – que implicavam um nível de gasto elevado no orçamento das secretarias municipais com objetivo de realizar 25% da receita de impostos (RODRIGUEZ, 2001, p. 45).

O autor ainda aponta que a não consideração das matrículas pré-escolares durante a implementação do Fundef "retirou recursos desse nível educacional recursos do ensino, alocando-os no ensino fundamental" (ibidem, 2001, p. 45).

Desta forma, podemos afirmar que entre os anos de 1997 a 2006, período legal de vigência desse fundo, a Educação Infantil sofreu com a ausência de recursos e conseqüentemente com a impossibilidade de ampliação da oferta de vagas.

3.2.2. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Quando tomamos por base a essência de nosso estudo, verificamos que para nós foi o resultado da implementação do Fundef que incidiu decisiva e diretamente na organização nacional para oferta da Educação Infantil, na década de 1990, do que propriamente a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

De acordo com os preceitos legais da Constituição federal e em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente, no ano de 1996, foi aprovada a LDB 9394/96 que definiu a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e estabeleceu o atendimento de crianças de 0 a 03 anos em creches e de 04 a 06 em pré-escolas³⁶.

Em nosso entendimento a lei nacional da educação atua muito mais no âmbito educativo do atendimento do que propriamente em sua forma de organização, exceto pelos incisos I e II do artigo 30.

Nosso posicionamento pode ser justificado por meio do artigo 30 da lei. A separação da oferta educativa à criança pequena em espaços diferenciados, dividida conforme a faixa etária pode ter evidenciado muito mais o caráter fragmentado do atendimento do que as práticas articuladas entre educação e cuidado.

Acreditamos que as políticas de atendimento à criança pequena precisam ser analisadas de forma globalizada de modo que sejam consideradas

³⁶ A partir de 2006, o atendimento pré-escolar passou por um processo de reorganização. As leis 11114/05 e 11274/06 definem a antecipação e a ampliação do Ensino Fundamental obrigatório, com duração agora de nove anos e ingresso a partir dos seis anos de idade. Economicamente, a vantagem é maior na incorporação desses meninos e dessas meninas à outra etapa da educação básica de que na formulação e implementação de políticas públicas que, efetivamente, respeitem as especificidades da criança de 0 a 06 anos.

[...] as ações voltadas à assistência social, à saúde, à alimentação, à guarda e à educação. Trata-se de uma tentativa de se romper com a versão tradicional que divide a história do atendimento infantil em dois momentos distintos: o primeiro, quando a ênfase das ações estava no assistencialismo e, num segundo, em que a preocupação se desloca para os aspectos educacionais (SILVA, 1999, p. 41).

No âmbito educacional, o 29º artigo da lei afirma que a primeira etapa da educação básica “tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social” [...] (BRASIL, 1996, p. 22).

Torna-se fundamental considerar a importância e o caráter positivo dessa afirmativa ao destacar que as práticas desenvolvidas dentro das unidades educativas devem compreender a criança como um ser integral e único.

Neste sentido, houve sim implicação decisiva da aprovação da lei à Educação Infantil quando selecionamos para análise as questões educativas do atendimento. Ao referir-se à aprovação da lei, Oliveira (2002) defende que

Esta condição, ao mesmo tempo que rompe com a tradição assistencialista presente na área, requer um aprofundamento do debate acerca de quais seriam os modelos de qualidade para a educação coletiva de crianças pequenas. Os modelos educacionais defendidos na área têm muitos elementos comuns, em virtude da intensa circulação de ideias e de proposições em relação à educação infantil em curso desde o século XIX, com a universalização do discurso da psicologia e a difusão internacional da ideia de jardim-de-infância (OLIVEIRA, 2002, p. 35).

No período, verificou-se também um avanço nas discussões, tanto acadêmicas quanto nas instâncias governamentais³⁷, acerca das questões pedagógicas que envolvem tal questão.

Para Oliveira (2002) esses debates foram legitimados por “novas concepções acerca do desenvolvimento da cognição e da linguagem” que deram nova forma ao planejamento das propostas pedagógicas para a área.

Evidenciamos aqui a ação do Ministério da Educação. Após a aprovação da lei, o MEC não poupou esforços e nem investimentos financeiros para a elaboração, a publicação e a divulgação de documentos de cunho pedagógico, prático e educativo para orientar as práticas do dia-a-dia.

³⁷ Não aprofundaremos aqui as discussões acerca das questões vinculadas à prática pedagógica. Para mais conhecimento sobre a temática consultar: ROCHA (1999); KUHLMANN JR (2000); OLIVEIRA (2002).

Dentre esses, destacamos as “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil” e os “Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil”, esses últimos distribuídos gratuitamente a todos os municípios brasileiros, no final da década de 1990.

Em consonância e impulsionado por estímulos e incentivos do próprio Ministério, o município de Amparo ampliou o programa de formação continuada voltada aos profissionais da área, após a chegada dos RCN/EI, assim como dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN.

A lei também, em seu capítulo IV, assim como a Constituição, confirmou o papel da União em prestar apoio técnico e financeiro às esferas estaduais e municipais a fim de que estas pudessem desenvolver seus sistemas de ensino, mas, geralmente, os recursos financeiros que chegavam destinados às crianças pequenas, eram insuficientes.

Nota-se, com isso, que as Secretarias de Educação, órgãos responsáveis pela oferta de vagas nas esferas municipais, têm buscado atender e acolher as suas crianças, porém, não se pode desconsiderar que as estratégias utilizadas são extremamente excludentes, pois se apóiam na necessidade e não na opção familiar ou no direito da criança.

Podemos destacar ainda que a última LDB ao considerar esse atendimento como complementar a ação da família e do Estado pode ter legitimado a não universalização. A partir do momento em que a oferta de matrículas foi reconhecida como direito, mas não entendida como frequência obrigatória pela criança, o Estado desobrigou-se da oferta.

Inferimos, portanto a partir dessa constatação que as propostas planejadas para a Educação Infantil e descritas no documento ministerial de 1993 parecem vir na contramão das ações propostas pelo governo federal, demonstrando assim a contradição entre as proposições legais e a política implementada.

Por fim, afirmamos que a integração da Educação Infantil, pela LDB, como primeira etapa da Educação Básica deve sim ser reconhecida como um esforço nacional para a legitimação dessa acolhida a um caráter educativo, no entanto, tal referência é resumida, uma vez que em apenas três parágrafos a lei define a finalidade, a organização das instituições e orienta as práticas educativas.

3.3. A política nacional para organização da Educação Infantil na década de 1990

Nascimento (1999), por meio dos resultados da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – aponta que

[...] em 1995, o Brasil possuía 21.375.192 crianças na faixa de 0 e 06 anos de idade, sendo que 56,5% delas tinham entre 0 e 3 anos e 43,5% entre 4 e 6 anos. Do universo de 0 a 6 anos, 25,1% frequentavam creches ou pré-escolas, ou seja, 5.358.400; isto significa que foram absorvidos 47,8% do total (9.301.712) de crianças de 4 a 6 anos e 7,6% do total (12.073.712) de 0 a 3 anos e, ainda, que a absorção das primeiras era 4,9 vezes maior do que a das crianças de 0 a 3 anos (ibidem, 1999, p. 46).

A análise desses dados também mostrou que, em meados da década de 1990, a matrícula nas creches e nas pré-escolas foi mais acessível às crianças cuja renda familiar estava acima de dois salários mínimos. A autora ainda concluiu que no mesmo período “mais de $\frac{2}{3}$ das crianças de 4 a 6 anos de famílias com mais de dois salários frequentam uma creche ou uma pré-escola, ao passo que apenas $\frac{1}{3}$ das crianças das famílias de meio salário ou menos é atendido” [...] (ibidem, 1999, p. 46).

Evidenciou-se, portanto, que seriam necessárias ações efetivas do poder público para a ampliação desse atendimento, caso contrário, o direito das crianças oriundas de famílias cujo poder econômico fosse menor, permaneceria não garantido.

Conforme já destacado anteriormente, diferentes critérios justificaram o ingresso e a permanência da criança pequena dentro das instituições educativas.

Articulado a isso, Nascimento (2000) ressalta que eles não levam “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” (ibidem, 2000, p. 104).

Nesse aspecto, é válido ressaltar que ao buscar compreender como se deu a organização pública e gratuita para a acolhida à criança pequena em nosso trabalho compreendemos como esses critérios estiveram presentes na forma de organização do atendimento à Educação Infantil em Amparo – São Paulo – município destacado para estudo.

Ao buscarmos os dados referentes ao número de matrículas nas creches às crianças menores de até 03 anos nos deparamos com a ausência de informações sobre a oferta educativa

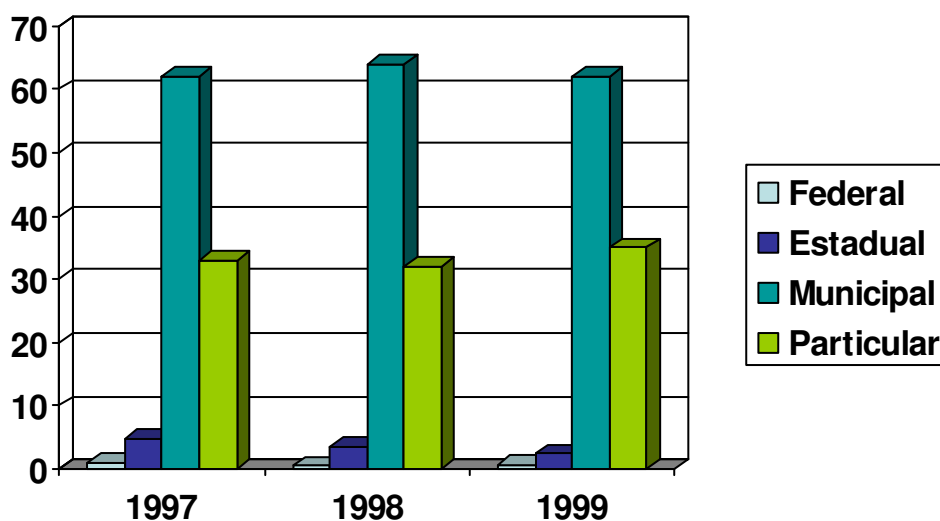
no início das décadas. Tal fato pode ser justificado, pelo fato de que as creches foram integradas ao Censo Escolar somente no final da década de 1990.

Tabela 2: Educação Infantil - Matrícula inicial na Creche por dependência administrativa - Brasil 1997 - 1999:

Ano	Total geral	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
1997	348.012	387 1,1%	16.349 3,9%	216.664 62%	114.612 33%
1998	381.804	187 0,48%	11.585 3,52%	246.676 64%	123.356 32%
1999	831.978	508 0,61%	16.593 2,39%	522.703 62%	292.174 35%

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Gráfico 01: Educação Infantil - Matrícula inicial na Creche por dependência administrativa - Brasil – 1997 1999 (porcentagem):



Fonte: MEC/INEP/SEEC

Elaboração própria a partir da Fonte.

Os dados encontrados referentes ao atendimento em creche por dependência administrativa abrangem as crianças que frequentam tal instituição na faixa etária de 0 a 09 anos. A forma pela qual as informações estão organizadas pode nos levar à conclusão de que esse atendimento se refere ao tempo integral de permanência da criança na creche.

Constatamos que em relação a esse atendimento foram as esferas municipais as responsáveis pela maior parcela da oferta de vagas, fruto da política descentralizadora do governo federal..

No entanto, quando analisamos a esfera administrativa responsável pela oferta verificamos que em termos percentuais a instância privada – filantrópica ou empresarial – cresceu de forma similar à esfera municipal.

Com isso, podemos considerar que a descentralização e a privatização, tendências do período, se fizeram presentes nessa organização, ilustradas aqui pela redução nacional e estadual na oferta educativa.

Foi possível encontrar nos dados, organizados nacionalmente, o atendimento em números absolutos, nos anos de 1998 e 1999, às crianças menores de 04 anos – faixa etária de atendimento exclusivo em creches, segundo a LDB.

Tabela 03: Educação Infantil - Matrícula inicial na Creche de crianças menores de 04 anos - Brasil – 1998 e 1999:

	1998	1999
	Total: 381.804	Total: 831.978
Crianças atendidas com menos de 04 anos	247.151 64%	490.070 58 59%

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Já constatamos anteriormente que o ano de 1999 registrou um aumento considerável na oferta de vagas em creches. No entanto quando comparamos percentualmente esse atendimento podemos compreender que para a criança pequena esse aumento não foi efetivo.

Verificamos uma redução no número de matrículas dessas crianças. Acreditamos que pelo período em que isso ocorreu – final da década – tal fato possa ser justificado pela implementação do Fundef, uma vez que o atendimento aumentou, porém não para essa faixa etária. Neste sentido, isso também nos dá indícios do impacto negativo da decisão governamental em privilegiar apenas o nível educacional obrigatório.

Em relação aos dados da pré-escola consideramos haver mais acessibilidade. Descrevemos abaixo os dados que apresentam o número de matrículas iniciais na pré-escola no final da década de 1980 e início da década de 1990.

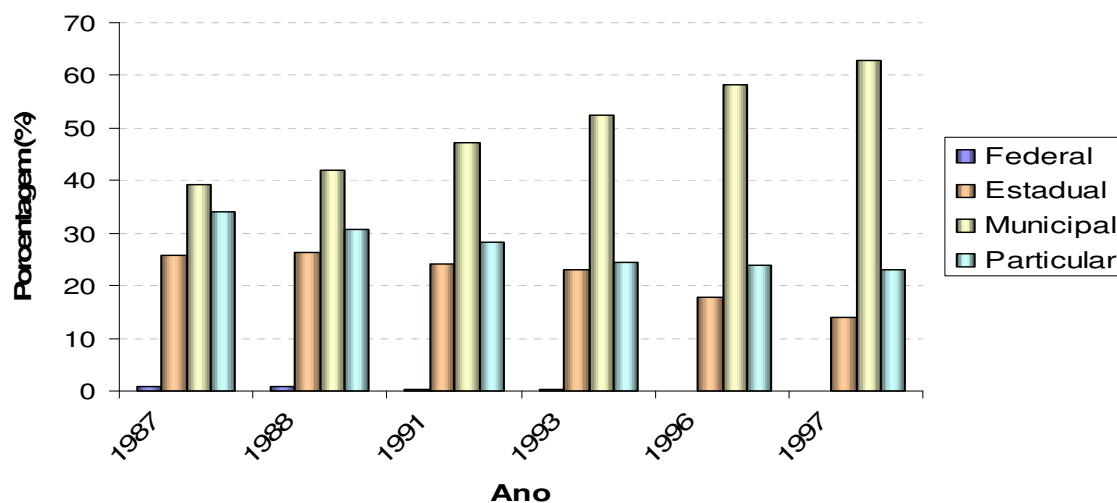
Tabela 04: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola por dependência administrativa - Brasil - 1987-1997:

Ano	Total geral	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
1987*	3.296.010	29.068 0,9%	852.568 25,9%	1.290.446 39,2%	1.121.781 34,0%
1988	3.375.834	28.415 0,8%	891.924 26,4%	1.414.201 41,9%	1.041.294 30,8%
1991	3.628.285	15.058 0,4%	872.730 24,1%	1.711.032 47,2%	1.029.465 28,4%
1993	4.196.419	7.228 0,2%	967.323 23,1%	2.203.569 52,5%	1.018.299 24,3%
1996	4.270.376	2.477 0,1%	759.187 17,8%	2.489.225 58,3%	1.019.487 23,9%
1997	4.292.208	2.025 0,0%	606.858 14,1%	2.695.893 62,8%	987.432 23,0%

Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999, p. 60).

Nota* Incluindo 2.147 matrículas não discriminadas por dependência administrativa.

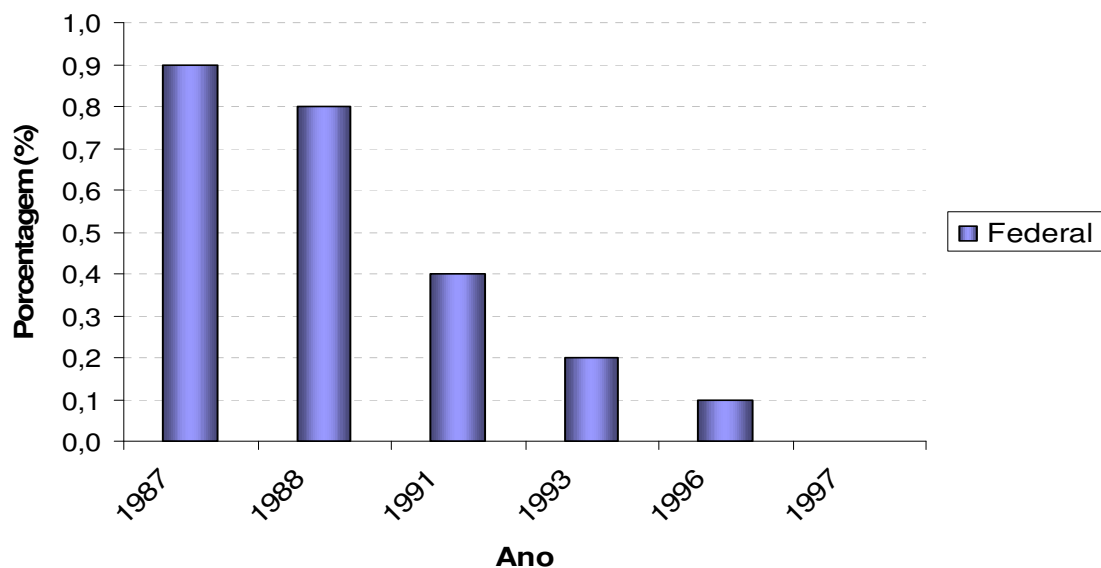
Gráfico 02: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola por dependência administrativa - Brasil - 1987-1997:



Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.

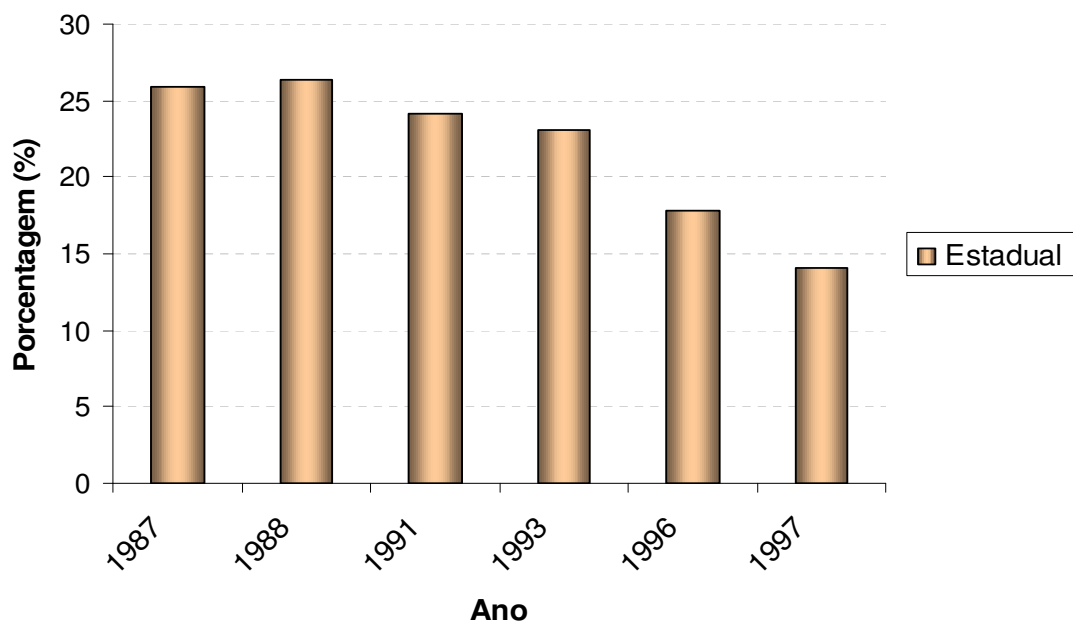
Elaboração própria a partir da Fonte.

Gráfico 03: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola – instância federal – Brasil - 1987-1997:



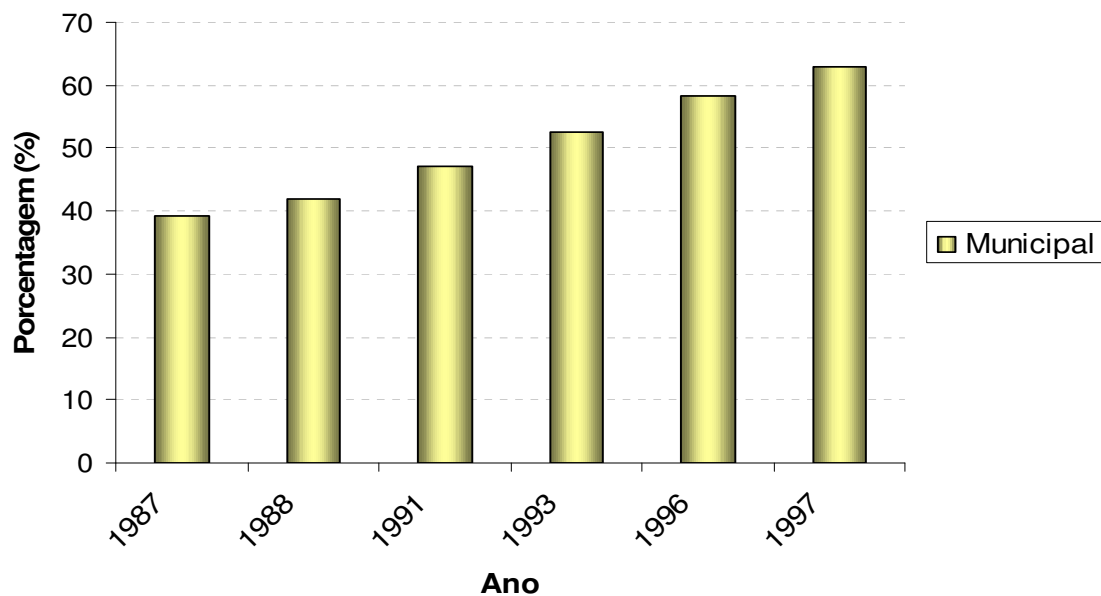
Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.
Elaboração própria a partir da Fonte.

Gráfico 04: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola – instância estadual – Brasil - 1987-1997:



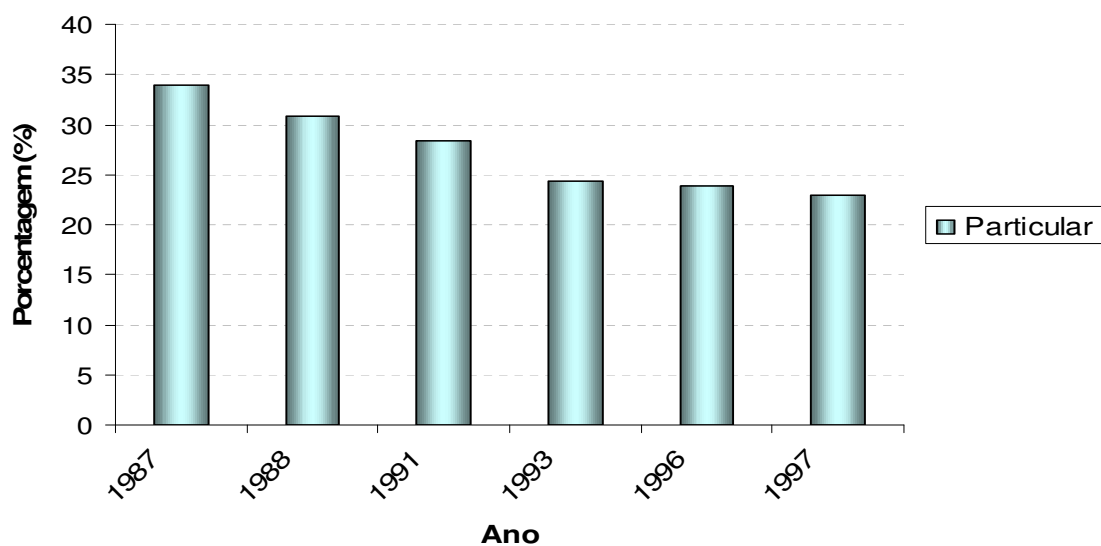
Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.
Elaboração própria a partir da Fonte.

Gráfico 05: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola – instância municipal – Brasil - 1987-1997:



Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.
Elaboração própria a partir da Fonte.

Gráfico 06: Educação Infantil - Matrícula inicial na Pré-Escola – instância privada. Brasil: 1987-1997:



Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.
Elaboração própria a partir da Fonte.

Nota-se um acréscimo na porcentagem do número de matrículas da dependência administrativa municipal e uma redução para as dependências estadual e particular. A porcentagem do número de matrículas para a dependência federal é muito pequena em todos os anos e passa a ser praticamente nula em 1997.

Avaliamos que os dados apresentam especial consonância à Constituição. A gradativa redução da oferta pela esfera federal traz consigo o caráter descentralizador que orientou a formulação e a implementação das políticas na década de 1990.

Cabe aqui ressaltar que a tendência à privatização expressa no atendimento em creches não se repete na oferta de vagas na pré-escola.

Acreditamos que isso possa ser explicado pelo fato de o período também ter sido caracterizado pelo aumento na busca de vagas motivado pela garantia de direitos posta a partir da Constituição, pela difusão do caráter educativo das creches – LDB – e pela condição social e econômica presente no país.

Constatamos também o acréscimo no número total de matrículas na pré-escola ao longo de dez anos, corroborando nossas afirmações anteriores quanto às lutas sociais pelo atendimento educativo à criança pequena e aos esforços dos municípios em atender a sua demanda.

Os municípios praticamente dobraram sua capacidade de atendimento, durante o período aqui destacado, implicando em um decréscimo das matrículas nas redes estadual e privada.

Particularmente, no estado de São Paulo, já foi possível vislumbrar traços do processo de descentralização da oferta de vagas à pré-escola a partir da primeira metade da década de 1980. Por meio do Decreto Estadual 21810/83 o governo Montoro estimulou a municipalização da pré-escola no estado ao propor a celebração de convênios às prefeituras, visando o desenvolvimento e a expansão desse atendimento. À continuidade dessa proposta estiveram os governos Quéricia e Fleury.

Os dados indicam um aumento na cobertura das matrículas pelas prefeituras, no entanto, sabe-se que o aumento no atendimento público e gratuito nas esferas locais não foi suficiente para a universalização do atendimento. Esse resultado poderia indicar uma tendência à privatização da oferta educativa, no entanto no período destacado, isso parece não ter ocorrido.

Em seguida, apresentamos a distribuição e a média de crianças³⁸ matriculadas, segundo a capacidade de atendimento dos estabelecimentos:

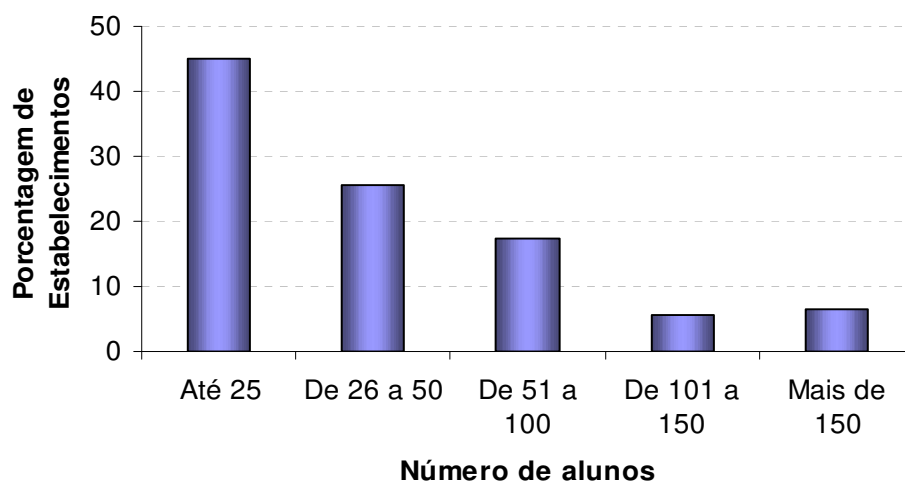
Tabela 5: Educação Infantil - Número de estabelecimentos, número de alunos e média de alunos na Pré-Escola, segundo o porte dos estabelecimentos - Brasil 1997:

	Nº de alunos	Estabelecimentos	Alunos	Média de alunos/estabelecimento
		Total	Total	
Brasil		80.961 100,0%	4.292.208 100,0%	53,0
	Até 25	36.469 45,0%	487.955 11,4%	13,4
	De 26 a 50	20.667 25,5%	760.751 17,7%	36,8
	De 51 a 100	14.046 17,3%	977.448 22,8%	69,6
	De 101 a 150	4.428 5,5%	539.438 12,6%	121,8
	Mais de 150	5.351 6,6%	1.526.616 35,6%	285,3

Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999, p. 63.

Nota: O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de um nível/modalidade de ensino.

Gráfico 07: Educação Infantil - Porcentagem de estabelecimentos e número de alunos na Pré-Escola, segundo o porte dos estabelecimentos – Brasil – 1997:

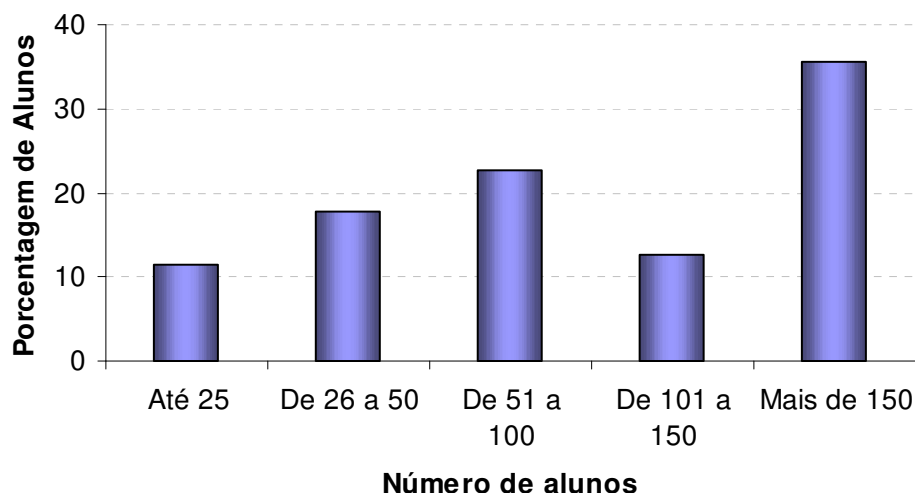


Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.

Elaboração própria a partir da Fonte.

³⁸ Optamos pelo uso do termo criança e não aluno para nos referirmos às crianças matriculadas na Educação Infantil por entendermos que esse conceito traz consigo aspectos escolarizantes relacionados ao Ensino Fundamental e por entendermos que as práticas desenvolvidas nas instituições de Educação Infantil não devem se assemelhar às aquelas desenvolvidas na escola obrigatória.

Gráfico 08: Educação Infantil - Porcentagem de alunos na Pré-Escola, segundo o porte dos estabelecimentos – Brasil – 1997:



Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.
Elaboração própria a partir da Fonte.

Aqui, verificamos que quanto ao número de estabelecimentos a maioria das instituições que atendiam crianças em idade pré-escolar eram locais com pequena capacidade para acomodação, o que pode indicar que os espaços construídos para essa acolhida foram planejados de forma a atender uma pequena demanda e sem terem sido considerados pelos tomadores de decisão como possibilidade de ampliação de vagas.

Se tomarmos essa afirmação como verdadeira também podemos destacar que a ampliação de vagas não poderia efetivamente ser fator de discussão no período uma vez que não haveria até o ano de 2006 possibilidades de investimentos, que não fossem os próprios, na Educação Infantil.

Assim, apontamos que o número maior de crianças matriculadas na pré-escola está nas instituições de médio e de grande porte.

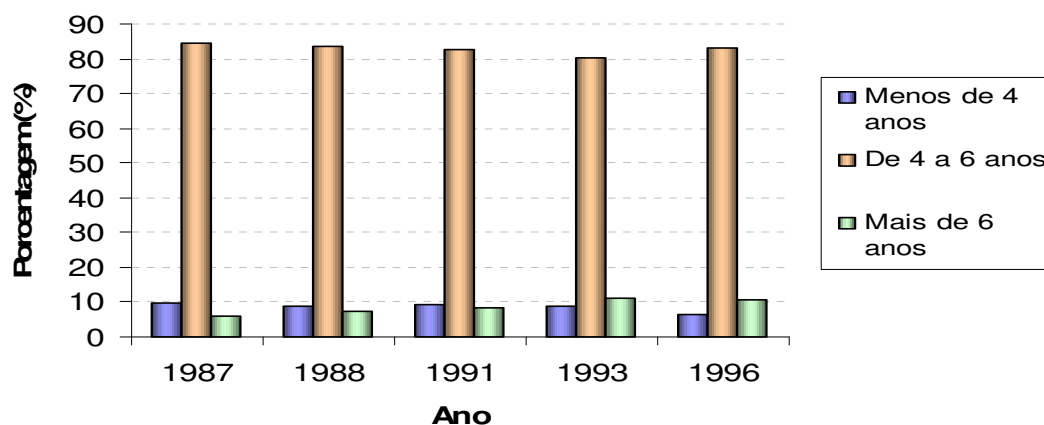
Em relação à distribuição de matrículas por faixa etária:

Tabela 06: Educação Infantil - Evolução da matrícula inicial na Pré-Escola por faixa etária Brasil - 1987-1996

Ano	Total	Menos de 4 anos %	De 4 a 6 anos %	Mais de 6 anos %
1987	3.296.010	9,8	84,3	6,0
1988	3.375.834	9,0	83,5	7,4
1991	3.628.285	9,4	82,4	8,2
1993	4.151.112	8,7	80,1	11,2
1996	4.270.376	6,4	83,0	10,7

Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999, p. 64.

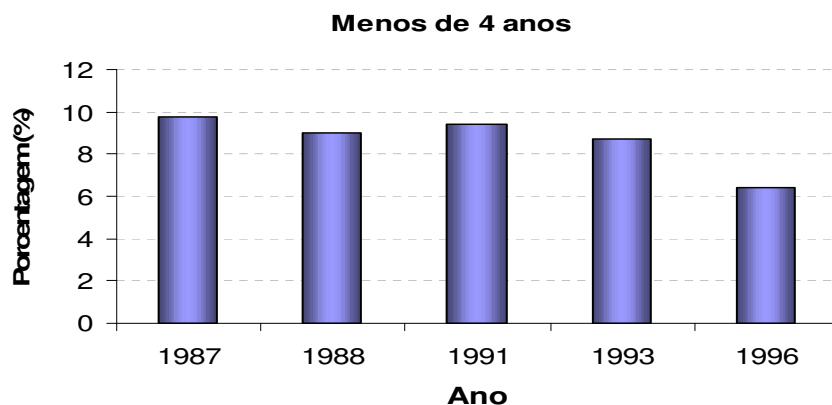
Gráfico 09: Educação Infantil - Evolução da matrícula inicial na Pré-Escola por faixa etária Brasil - 1987-1996



Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.

Elaboração própria a partir da Fonte.

Gráfico 10: Educação Infantil - Evolução da matrícula inicial na Pré-Escola por faixa etária Brasil - 1987/1996 - menos de 04 anos.

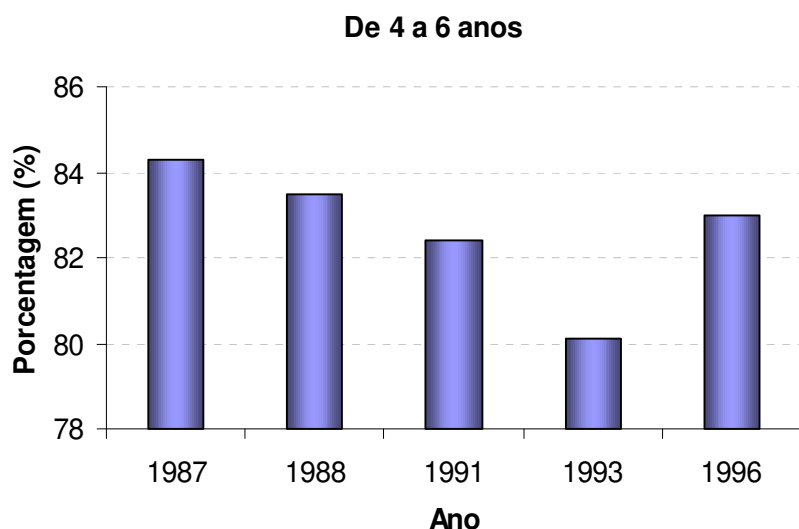


Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.

Elaboração própria a partir da Fonte.

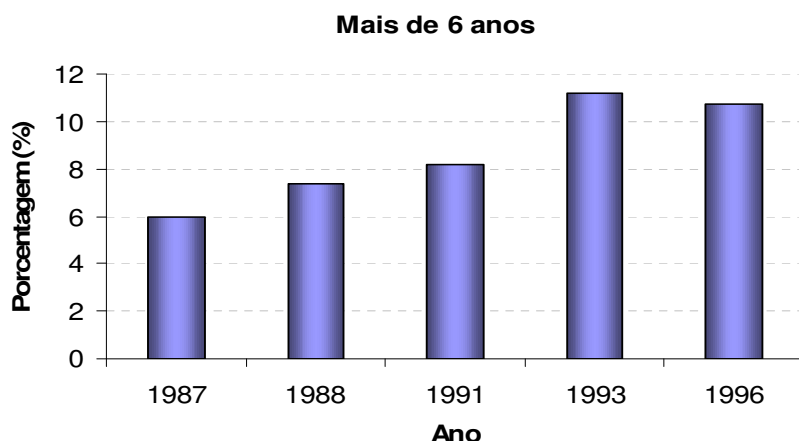
Os dados que aqui retratam as matrículas de crianças menores de 04 anos na pré-escola seguem em conformidade com os já descritos anteriormente em relação a essa mesma faixa etária.

Gráfico 11: Evolução de matrícula inicial na Pré-Escola por faixa etária Brasil – 1987/1996 – de 04 a 06 anos.



Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.
Elaboração própria a partir da Fonte.

Gráfico 12: Evolução de matrícula inicial na Pré-Escola por faixa etária Brasil – 1987/1996 – mais de 06 anos.



Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.
Elaboração própria a partir da Fonte.

Em relação a esses dados destacamos a prevalência no atendimento às crianças de 04 a 06 anos, em detrimento das crianças mais novas.

O número de crianças atendidas acima dos seis anos de idade na Educação Infantil cresce no início da década. A diminuição pode ser atribuída às matrículas dessas crianças em classes de alfabetização a partir de 1996.

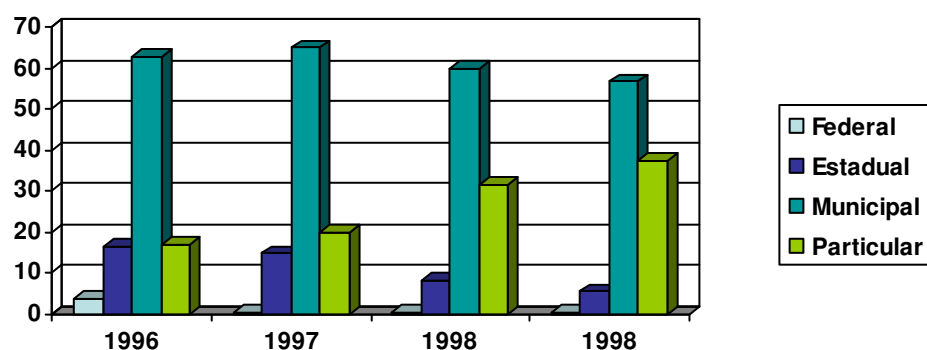
Neste sentido, é prudente destacar que mesmo antes da ampliação do Ensino Fundamental de 08 para 09 anos e da antecipação³⁹ da faixa etária para ingresso tal fato já era registrado no país.

Tabela 07: Matrículas em classes de alfabetização por dependência administrativa - Brasil 1997 - 1999:

Ano	Total geral	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
1996	1.443.927	3.777 3,6%	238.536 16,5%	957.500 63%	244.114 16,9%
1997	1.426.694	1.474 0,3%	209.772 14,7%	929.036 65%	286.412 20%
1998	806.288	1.205 0,3%	65.302 8%	484.163 60%	255.618 31,7%
1999	666.017	1.151 0,3%	36.660 5,5%	377.792 56,7%	250.414 37,5%

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Gráfico 13: Matrículas em classes de alfabetização por dependência administrativa - Brasil 1997 - 1999:



Fonte: MEC/INEP/SEEC apud Nascimento, 1999.
Elaboração própria a partir da Fonte.

³⁹ A ampliação e a antecipação do Ensino Fundamental no país, implementada em 2007 foi mecanismo já citado e indicado no Plano Nacional de Educação.

A redução no número de matrículas em termos absolutos registrada entre os anos pode significar uma reorganização nesse atendimento, uma vez que o período é imediatamente posterior à promulgação da LDB, lei que também disciplina esse atendimento.

Embora a organização das matrículas dessa modalidade de atendimento não seja objeto de nosso estudo consideramos razoável destacar que as instituições particulares que oferecem vagas às classes de alfabetização, são em sua maioria, instituições organizadas como empresas privadas. Neste sentido, é possível identificar aqui o princípio da privatização da educação, movimentando o setor privado.

A presença significativa da esfera municipal também indica a medida tomada por alguns gestores locais. Agregar crianças da Educação Infantil nas classes de alfabetização ou na 1ª série do Ensino Fundamental, municipalizando ou criando rede própria, como estratégia de captação de receitas.

Esse fato não foi verificado no município destacado para estudo, no entanto, localidades próximas agiram de acordo com a afirmativa destacada.

Evidenciamos, portanto no Brasil que o final da década de 1990 apresentou uma redução no atendimento à criança pequena, seja nos espaços de creche ou de pré-escola. De novo, vislumbramos como causa a implementação do Fundef.

3.4 O atendimento no estado de São Paulo

Julgamos ser razoável considerar como o governo estadual, seguindo as orientações nacionais, definiu e organizou o atendimento educativo à criança pequena na década de 1980, período que antecede nosso estudo.

A fase que se sucedeu à garantia do direito infantil pelo atendimento educacional e que antecede o período recortado para nosso estudo estava assim organizada no estado de São Paulo:

Tabela 08: Matrícula Inicial na Pré-escola*

Ano	Estadual ⁽¹⁾	Municipal	Particular	Federal	Total
1985	82.801	391.996	162.973	-	637.770
1990	71.000	542.287	172.044	-	785.331
1995	989	748.804	161.793	-	911.586
1996	488	829.034	144.483	-	974.005
1997	-	950.744	174.336	-	1.125.080
1998	-	957.656	184.660	-	1.142.316
1999	506	1.053.542	271.491	350	1.325.889

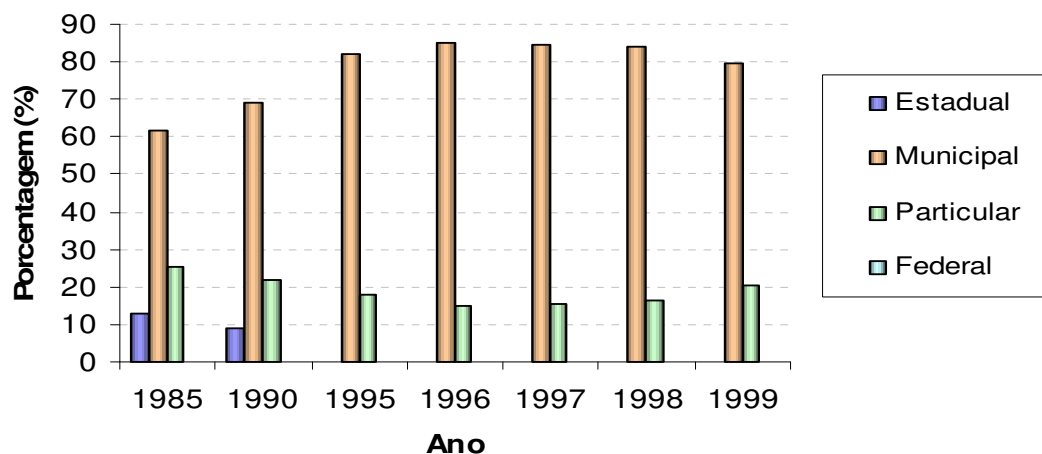
Fonte: Série Histórica – Estado de São Paulo/ Centro de Informações Educacionais/ Secretaria de Estado da Educação/SP.

- Incluem crianças menores de 4 anos e maiores de 6 anos.

Tabela 09: Taxa de Participação

Ano	Estadual	Municipal	Particular	Federal	Total
1985	13,0	61,5	25,6	-	100,0
1990	9,0	69,1	21,9	-	100,0
1995	0,1	82,1	17,7	-	100,0
1996	0,1	85,1	14,8	-	100,0
1997	-	84,5	15,5	-	100,0
1998	-	83,8	16,2	-	100,0
1999	0,0	79,5	20,5	0,0	100,0

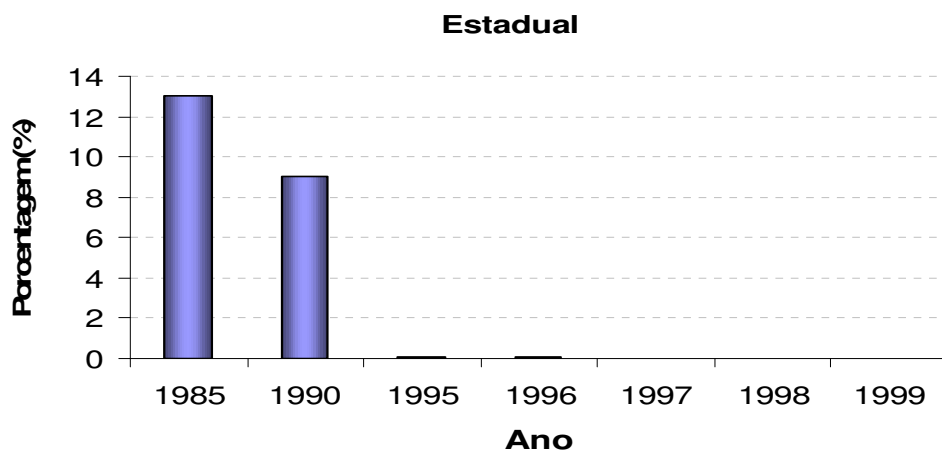
Fonte: Série Histórica – Estado de São Paulo/ Centro de Informações Educacionais/ Secretaria de Estado da Educação/SP

Gráfico 14: Taxa de Participação

Fonte: Série Histórica – Estado de São Paulo/ Centro de Informações Educacionais/ Secretaria de Estado da Educação/SP

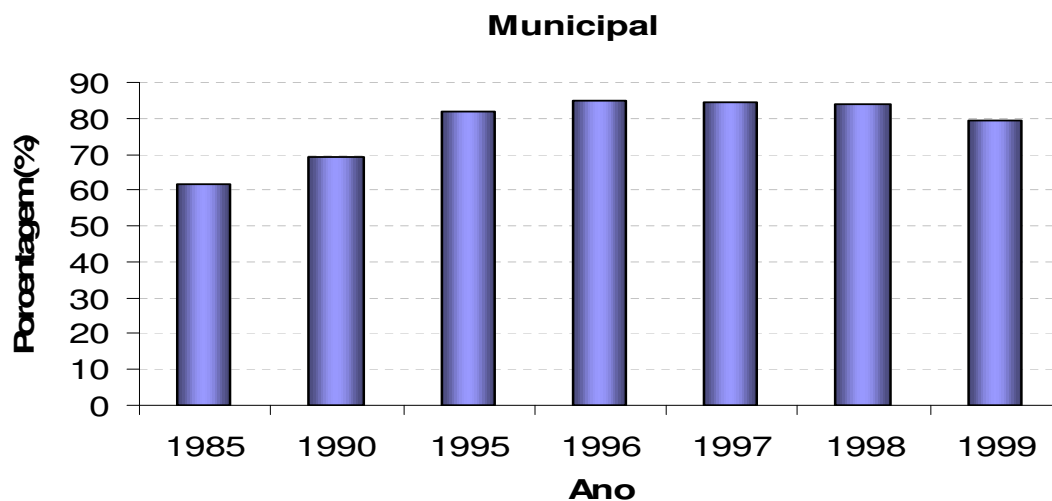
Elaboração própria a partir da Fonte.

Gráfico 15: Matrícula Inicial na Pré-escola – instância estadual



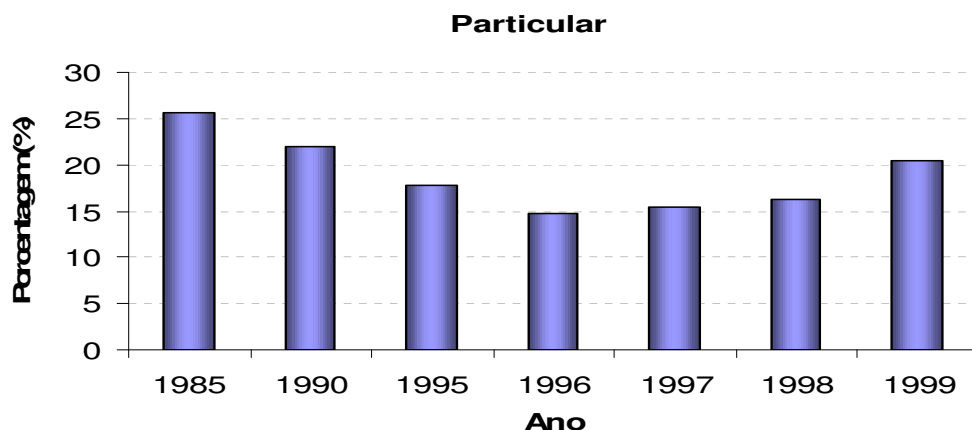
Fonte: Série Histórica – Estado de São Paulo/ Centro de Informações Educacionais/ Secretaria de Estado da Educação/SP
Elaboração própria a partir da Fonte.

Gráfico 16: Matrícula Inicial na Pré-escola – instância municipal



Fonte: Série Histórica – Estado de São Paulo/ Centro de Informações Educacionais/ Secretaria de Estado da Educação/SP
Elaboração própria a partir da Fonte.

Gráfico 17: Matrícula Inicial na Pré-escola – instância particular



Fonte: Série Histórica – Estado de São Paulo/ Centro de Informações Educacionais/ Secretaria de Estado da Educação/SP

Elaboração própria a partir da Fonte.

Por meio das informações descritas e analisadas verificamos que até o final da década de 1980 a instância estadual ainda atuava na oferta de vagas às crianças em idade pré-escolar.

No entanto, compreendemos que o estado de São Paulo se comportou em consonância à configuração nacional. É possível vislumbrar traços do processo de descentralização da oferta de vagas à pré-escola a partir da primeira metade da década de 1990.

O início dessa década apontou um aumento no número de matrículas na esfera municipal e no total de matrículas de crianças na pré-escola. Pelos dados expostos é possível afirmar que o aumento nas matrículas nas redes municipais pode ser compreendido como uma primeira consequência do processo de descentralização, desencadeado após a promulgação da Constituição.

Porém, isso não se verificou em todo o estado.

Se a tendência geral constatada é a de um crescimento proporcionalmente maior das matrículas municipais, como foi visto, essa tendência não se verifica homogeneamente no estado. Estudo realizado pela Fundação SEADE (1989) indica que a região metropolitana de São Paulo apresentou um menor crescimento relativo das matrículas em pré-escola, no período de 1980 a 1987, do que o interior, e que o litoral apresentou um decréscimo de matrículas no final do período (MALTA CAMPOS, 1992, p. 19).

A oferta de matrículas em creches e pré-escolas é apresentada por Malta Campos (1992), sustentada em estudos realizados pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração

Municipal da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM – em regime de colaboração com a União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, no ano de 1987:

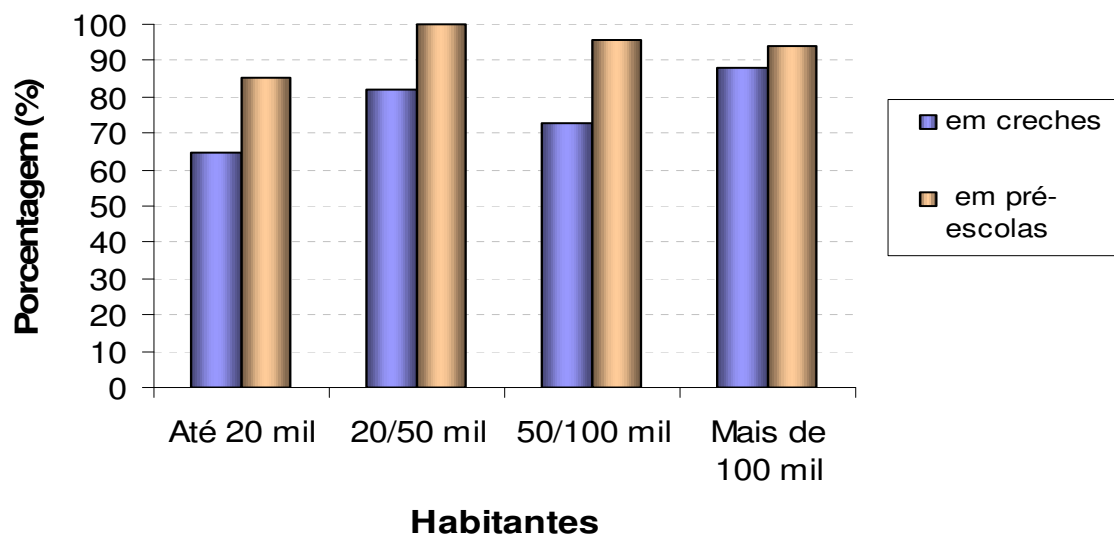
Tabela 10: Porcentagem dos municípios* que atuam em creches e pré-escolas, segundo o porte. Estado de São Paulo, 1990.

ATUAÇÃO	Até 20 mil hab.	20/50 mil hab.	50/100 mil hab.	+ de 100 mil hab
em creches	64,8%	82,2%	72,7%	88,2%
em pré-escolas	85,1%	100%	95,5%	94,1%

Fonte: CEPAM, 1990, p. 32 apud MALTA CAMPOS, 1992, p. 18.

* Dados obtidos da análise que abrangeu 447 dos 571 municípios do Estado de São Paulo.

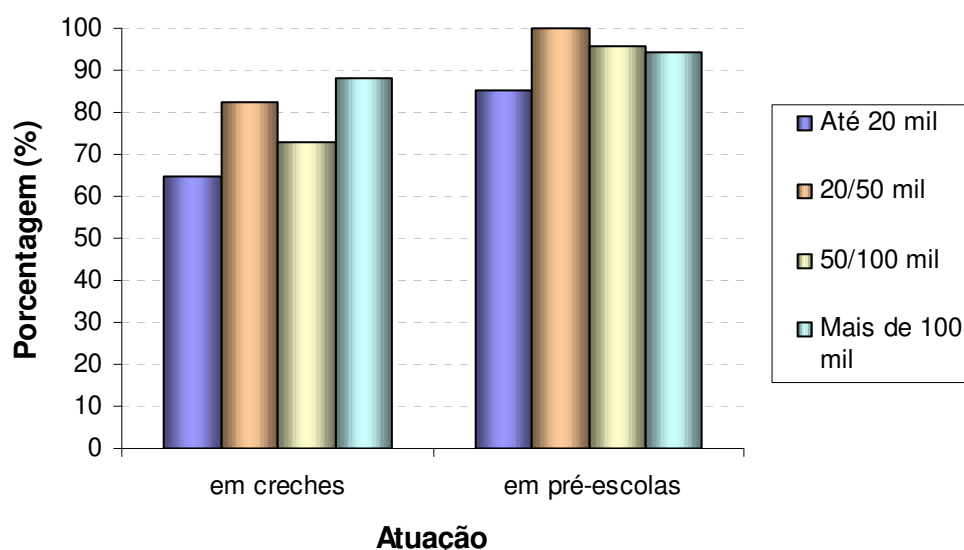
Gráfico 18: Porcentagem dos municípios* que atuam em creches e pré-escolas, segundo o porte. Estado de São Paulo, 1990.



Fonte: CEPAM, 1990, p. 32 apud MALTA CAMPOS, 1992.

Elaboração própria a partir da Fonte.

Gráfico 19: Porcentagem dos municípios* que atuam em creches e pré-escolas, segundo o porte. Estado de São Paulo, 1990.



Fonte: CEPAM, 1990, p. 32 apud MALTA CAMPOS, 1992.

Elaboração própria a partir da Fonte.

Por meio da análise da tabela e dos gráficos verifica-se que no final da década de 1980 os municípios de até 20 mil habitantes foram aqueles que menos expressividade tiveram na oferta de creches e pré-escolas à sua população.

Não foi possível verificar por meio dos dados se o que ocorreu nesse caso foi uma baixa procura pelo atendimento ou se a própria localidade não estava organizada para tal oferta.

Indicamos aqui que isso pode se configurar em uma continuidade de estudos uma vez que a segunda hipótese nos parece a mais viável, pois a literatura aponta que o período foi caracterizado por aumento de procura por vagas, desencadeada pelos fatores anteriormente expostos.

Nas demais categorias de municípios o atendimento em creches oscilou acima de 70% de abrangência e em pré-escolas esteve praticamente universalizado. Acreditamos que o maior alcance da oferta de vagas em pré-escola pode ser justificado pela organização histórica dessa modalidade no estado de São Paulo.

4. A ORGANIZAÇÃO DA OFERTA PÚBLICA À EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE AMPARO

4.1 Contextualização

Este trabalho de pesquisa acerca da organização local para oferta de matrículas na Educação Infantil foi desenvolvido no município de Amparo, estado de São Paulo, localidade distante noventa e três quilômetros da capital estadual e cinquenta quilômetros do município de Campinas.

Tabela 11: Dados gerais do município são:

Área do município: 445,58 km².

População total: 65.928 habitantes.

Densidade demográfica: 149,88 hab/ km².

Índice de Desenvolvimento Humano (2000): 0,806.

Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (2005): 0,8733.

Ranking Nacional: 33°

Ranking Estadual: 32°

Emprego e renda: 0,7864.

Educação: 0,9149.

Saúde: 0,9186.

Principais atividades econômicas: Agricultura, indústria, comércio e turismo.

Fonte: www.amparo.sp.gov.br

As origens do município remontam o século XIX. Tem-se notícia de que um pequeno povoado se formou nessa localidade – caminho das Minas Gerais – em 1818.

Em 1839, passou a ser a freguesia de Nossa Senhora do Amparo, foi elevada à vila em 1857, ficando conhecida apenas como Amparo e em 1865 passou à categoria de cidade.

Nesse período o local se desenvolveu a partir das fazendas cafeeiras e do trabalho escravo. Registra-se também na segunda metade do século XIX a vinda de imigrantes italianos, portugueses, austríacos, sírios e libaneses que se dividiram em atividades comerciais e rurais.

Em conformidade à tendência nacional do Estado Novo, o setor industrial começou a se desenvolver no início do século XX e se expandiu até 1960, momento em que o executivo local

passou a oferecer condições para a instalação de indústrias⁴⁰ como estratégia de alocação dos impostos, oriundos de ICMS.

Data de 1844 a lei que criou a Primeira Cadeira de Primeiras Letras para o sexo masculino dessa localidade. A primeira escola particular para o sexo feminino nasceu em 1855, um ano depois mais uma surgiu, totalizando 23 alunas.

Cabe salientar que essas escolas não funcionavam em prédios próprios; muitas vezes ficavam nas casas dos próprios professores. Normalmente eram salas despreparadas, nas quais os alunos não ocupavam carteiras individuais [...] sentavam-se em cadeiras comuns, espalhadas ao redor de mesas ou bancos que nem sempre eram suficientes (LIMA, 2006, p. 150).

A partir daí o ensino público e privado se desenvolve no município inaugurando na década de 1960 o atendimento pré-escolar, cuja acolhida à educação infantil seguiu por uma linha ora crescente ora estagnada de organização pedagógica e de investimentos em construções e em equipamentos.

4.2 Procedimentos metodológicos

Esta investigação coletou dados, buscou respaldo acadêmico e embasamento teórico para entendimento, discussão, análise e interpretação da forma pela qual se organizou o atendimento à Educação Infantil no município de Amparo – São Paulo.

Com isso, o foco de nosso trabalho primeiramente centrou-se na organização da oferta pública e gratuita à Educação Infantil nessa localidade durante a década de 1990, a partir da evolução das matrículas das crianças de 0 a 06 anos.

Julgamos ser relevante o trabalho em questão uma vez que o período eleito para estudo aponta para transformações nas formas de atendimento já implementadas e que o município destacado não possuía dados analisados a respeito de tal problemática.

Para o desenvolvimento desta pesquisa foi necessário um trabalho de campo realizado na Secretaria Municipal de Educação e nas unidades de creche e de pré-escola a ela vinculadas a fim de coletarmos os dados, por meio de análise documental.

⁴⁰ Os incentivos se concentraram em doação de áreas e desapropriação de terrenos para serem doados à construção de indústrias. A concentração industrial evidenciou um déficit de mão de obra, desencadeando a construção do Liceu de Artes e Ofícios para formar e qualificar os futuros trabalhadores.

Ao longo desse processo nos deparamos com a dificuldade de encontrá-los em sua totalidade e sistematizados, fosse na instância de governo local, responsável pelo atendimento ou nas próprias unidades.

Para isso, organizamos uma planilha de forma que conseguíssemos coletar os dados iniciais e finais das matrículas de cada ano por isso definimos os meses de março e novembro como critério para preenchimento. Além disso, também identificamos quais as turmas em que as crianças estavam matriculadas e em qual período.

Durante o processo de coleta desses dados constatamos que não seria possível acompanhar a evolução das matrículas referentes às crianças que estavam matriculadas nos berçários no período estudado, pois esses registros não se encontravam arquivados na SME e nem nas unidades, exceto em uma creche⁴¹.

Das matrículas de PROFIC⁴² – Programa de Formação Integral da Criança – e de pré-escola, entre os anos de 1991 a 1996, os dados foram coletados a partir de documentos sistematizados na própria Secretaria de Educação e se referem apenas a uma parte das matrículas realizadas. As unidades escolares não dispunham de nenhum documento que pudesse conter essas informações.

Conseguimos a totalidade dos dados apenas nos três últimos anos finais da década – 1997, 1998 e 1999 possivelmente justificada, pela necessidade de preenchimento do Censo Escolar.

Diferentemente do período anterior, esse levantamento foi realizado nas próprias creches e pré-escolas, em visita a mais de vinte unidades. Neste caso, nenhuma informação estava sistematizada. A consulta e a coleta se deram através de documento de “Controle de presenças” que se configura como uma fonte primária de informação.

A dificuldade encontrada durante esse levantamento direcionou nosso olhar para os anos finais da década. Era possível identificar que o atendimento aumentava entre os anos de 1997 e 1998 e sofria um decréscimo entre 1998 e 1999. Neste sentido, analisamos estatisticamente apenas essas informações.

⁴¹ Não incluímos essa informação nas tabelas e nem nos gráficos, por ser inexpressiva e não possibilitar nenhuma comparação.

⁴² O PROFIC – Programa de Formação Integral da Criança tem origem no estado de São Paulo, no final da década de 1980 com o intuito de atender o aluno, matriculado no 1º grau, em tempo integral. O atendimento para crianças entre 02 a 06 anos era proposto mediante convênios com prefeituras ou entidades privadas (CUNHA, 1977).

A partir disso, nossa investigação que estava focada apenas na problemática da evolução do atendimento quantitativo também se voltou à compreensão do motivo pelo qual as matrículas aumentaram de um ano para outro e diminuíram no ano seguinte.

A partir da literatura estudada, verificamos que esse fato poderia ser explicado por meio dos processos de tomada de decisão, pois eles justificavam as políticas educacionais formuladas e implementadas na década de 1990.

Compreendemos também que seria possível não só analisar tais processos a partir dos princípios neoliberais de descentralização, focalização e privatização, presentes no cenário nacional do período, mas também compreender se e como as ações formuladas e implementadas eram por eles influenciadas.

Ao constataremos a necessidade de realização das entrevistas selecionamos quais atores sociais envolvidos diretamente nos processos de tomada de decisão poderiam auxiliar-nos na compreensão de como as ações do período foram formuladas e implementadas.

4.2.1 Entrevistas

Optamos pela realização de entrevistas por compreendermos que esse recurso possibilita a apreensão de informações subjetivas, relacionadas aos valores e às atitudes dos entrevistados, portanto informações não explícitas no processo de coleta dos quantitativos.

O contato direto do pesquisador com o seu objeto de estudo possibilita, segundo Lüdke e André (1986) “a verificação da ocorrência ou não de um determinado fenômeno”, auxiliando-nos no processo de compreensão e interpretação daquilo que estava sendo estudado (ibidem, 1986, p. 26).

Embora as autoras afirmem que “o tipo de entrevista mais adequado para o trabalho de pesquisa que se faz atualmente em educação aproxima-se dos esquemas livres, menos estruturados”, os relatos orais foram norteados por um roteiro de questões. Acredita-se que por meio da leitura e da análise desse documento fiquem explícitas as concepções norteadoras das políticas implementadas (ibidem, 1986, p. 34).

A organização do instrumento para entrevista com o prefeito ocorreu a partir de levantamento das informações que julgamos relevantes e necessárias a esse entendimento. Para entrevistas com as secretárias municipais de educação apoiamo-nos na organização do roteiro em

nossos registros pessoais acerca do período estudado⁴³. Os roteiros também foram compostos por questões diferenciadas, pois só elaboramos o documento que conduziu a terceira entrevista, após a realização da segunda.

Por meio dos relatos dos entrevistados pudemos constatar a revelação de fatos cotidianos e corriqueiros dos trabalhos. Consideramos que com isso pudemos ter mais clareza e maior entendimento da problemática estudada.

Coletamos também relatos do quadro de supervisores da Secretária Municipal de Educação na medida em que esclarecimentos se faziam necessários durante a análise dos dados.

À sucessão das entrevistas com as secretárias julgamos também ser relevante a coleta de dados junto aos gestores escolares. Para tanto, elaboramos um questionário, entregue a uma amostragem de 08 diretores – representantes de 50% da totalidade. De posse dessas informações procedemos a descrição e a análise dos dados obtidos.

4.2.1.1 Entrevista o Sr João Baptista de Campos Cintra

Após os contatos e apresentação da proposta de trabalho iniciamos o processo de realização das entrevistas com o Sr. João Baptista de Campos Cintra que esteve à frente do executivo municipal por duas vezes, de 1966 a 1975 e novamente de 1993 a 1996.

Nesse encontro o ex-prefeito relatou-nos que os primeiros contatos com a Secretaria Municipal de Educação ocorreram durante a campanha que antecedeu as eleições municipais em 1992 a fim de conhecer os trabalhos desenvolvidos e coletar dados para composição de sua proposta governamental para a educação municipal.

Naquele momento, a oferta educativa era apenas a pré-escolar e, de acordo com ele, já estava implementada uma proposta pedagógica, Programa de Educação pré-escolar – PROEPRE⁴⁴, fundamentada nos princípios construtivistas e nacionalmente reconhecida.

⁴³ Organizados durante o exercício da docência e de funções de gestão na rede municipal, a partir de 1994. Lüdke e André (1986) afirmam que é possível considerar como fonte de informação e de análise quaisquer materiais escritos que possam ser utilizados como fonte de informação. Acreditamos que isso pode contribuir também para a interface entre o discurso apresentado e a realidade vivenciada.

⁴⁴ Para maior conhecimento a respeito do assunto, consultar:
ASSIS, O. M. **A solicitação do meio e a construção das estruturas lógicas elementares na criança**. 1976. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1976.
_____. **Uma nova metodologia de educação pré-escolar**. 7ª edição. São Paulo: Livraria Pioneira, 1993.
_____. **PROEPRE – Fundamentos teóricos**. Campinas: LPG/UNICAMP, 1999.

No entanto, frente aos recursos financeiros a estrutura da prefeitura municipal no início da década de 1990 era marcada por grandes dificuldades que ocasionavam até aquele momento um atendimento precário às crianças.

À frente da prefeitura municipal, em 1993, nomeou para o cargo de Secretaria Municipal de Educação a então Coordenadora Pedagógica, Sr^a Orley Zucatto Mantovani Nóbrega de Assis que tinha como tarefa o fortalecimento dos trabalhos com o PROEPRE e a reformulação do quadro de profissionais.

A interlocução entre prefeito e secretaria ocorria nos momentos em que essa comparecia ao prédio da prefeitura. Frequentemente eram apresentadas proposições pela Sr^a Orley que eram discutidas com igual importância às indicações do ex-prefeito. Segundo o Sr. João, o processo de tomada de decisão acontecia no gabinete e não havia pressões externas relevantes.

A preocupação centrava-se na aplicação correta dos recursos destinados à educação. O valor correspondente a 25% da receita de impostos era empregado a todas as despesas e investimentos ligados à educação.

Não havia prioridades e por isso um dos programas complementares implementados e de grande prestígio junto a população foi a oferta de bolsas de estudos parcial aos estudantes do ensino superior.

Das ações apresentadas pelo ex-prefeito realizadas durante sua gestão ele dá destaque aos debates ocorridos em 1993 para a inclusão das creches municipais junto à Secretaria Municipal de Educação. Segundo ele, a primeira dama do município Sr^a Beatriz Galvão de Campos Cintra e a Sr^a Fernanda Margarida Galvão Cintra, sua cunhada, iniciaram as discussões junto à Secretária Municipal de Educação para tal vinculação.

Ao final das respostas às questões nada mais a respeito da condução da educação municipal foi destacado pelo Sr João Cintra. Enfatizou apenas que uma das preocupações centrais de sua última gestão em Amparo foi a valorização dos servidores municipais.

Para isso implementou uma política de valorização e de estímulo, denominada “mérito”, por meio da concessão de porcentagens financeiras de 15%, 30% ou 45% sobre o salário base dos profissionais, fato que, devido às avaliações, mais descontentou do que agradou os servidores.

_____. **PROEPRE – Prática Pedagógica.** Campinas: LPG/UNICAMP, 1999.

4.2.1.2 Entrevista com a Sr^a Orley Zucatto Mantovani Nóbrega de Assis

A segunda entrevista que realizamos foi com a Sr^a Orley Zucatto Mantovani Nóbrega de Assis que esteve à frente da Secretaria Municipal de Educação entre os anos de 1993 a 1996.

A trajetória da Sr^a Orley junto a funções de orientação na SME teve início em 1990. Atuando como coordenadora pedagógica a professora auxiliou nesse mesmo ano na implementação do PROEPRE, capacitando professores em encontros de formação continuada e visitando as salas em que o programa era aplicado.

De acordo com a ex-secretária, nesse período, a pré-escola se configurava como um atendimento estruturado e reconhecido com prestígio pela população. Faltava, no entanto, ao município o atendimento público às crianças pequenas, especialmente aos bebês.

Neste sentido, ela distingue a história das creches no município: antes e pós 1992, quando são iniciadas as obras para a construção das primeiras creches que automaticamente vincularam-se ao Departamento de Assistência Social.

Não se sabe ao certo como as profissionais que lá atuaram foram selecionadas nem qual a formação mínima exigida. Contudo, recorda-se ela, no ano de 1993 tiveram início as discussões para transposição das creches à Secretaria Municipal de Educação.

Da mesma forma que o ex-prefeito, a professora destaca a relevância e a importância desses debates para o período em que nem mesmo a legislação federal fazia referência a tal necessidade.

Ao assumir a Secretaria Municipal de Educação em 1993, não houve alterações nas formas de organização da pré-escola. A vinculação das creches à SME efetivou-se em 1994.

A partir daí a ação dirigiu-se à criação das funções de diretora para as Unidades com até 05 turmas formadas e de supervisora para visitar as salas, verificando e orientando o trabalho pedagógico com o PROEPRE.

Nessa organização, a professora convidada a assumir a primeira função atuava um período em uma das turmas de pré-escola da Unidade Escolar e no outro desempenhava funções administrativas. Já para a função de supervisora a atuação era somente no âmbito administrativo e pedagógico, sem trabalhos diretos com crianças.

A preocupação do ex-prefeito com a valorização dos servidores traduziu-se na Secretaria Municipal de Educação pela organização de concursos públicos para provimento de alguns

cargos e cursos de “reciclagem”⁴⁵ para merendeiras, professores e auxiliares de desenvolvimento infantil⁴⁶.

Apesar de não termos os dados da evolução das matrículas das turmas de berçário e Profic das creches municipais, segundo a Profª Orley a transformação mais significativa relacionada à oferta de vagas ocorreu nessas turmas, uma vez que a pré-escola já se constituía como um atendimento consolidado.

Assim, o atendimento educacional municipal naquele momento destinava-se apenas à Educação Infantil, portanto, além das ações de valorização profissional direcionada a todos os servidores, foram também implementadas ações específicas ao quadro do magistério pré-escolar, tais como a incorporação da hora-atividade ao salário base e a possibilidade de “dobro de período”.

Os benefícios destinados especificamente ao corpo docente nasceram de proposições da então secretária, discutidos e aprovados pelo chefe do executivo.

Neste sentido, é afirmado pela Srª Orley ter sido dada autonomia a ela para formular ações e participar do processo de tomada de decisão que, segundo o chefe do executivo, era centralizada no gabinete.

Em relação aos critérios de atendimento a educação pré-escolar sempre ofereceu matrículas em meio-período às famílias que procurassem por esse serviço educativo. Com a incorporação das creches à SME primeiramente as vagas para atendimento integral foram destinadas às crianças cujas mães trabalhassem fora do lar.

A constatação de que mesmo selecionando as crianças que seriam matriculadas não se absorveria todo o contingente foi deliberada na instância da secretaria que esse critério de acesso não mais seria válido. Deveriam ser matriculadas ou incorporadas à lista de espera todas as crianças cujas famílias desejassem compartilhar a educação delas com a esfera pública, no caso as creches municipais.

⁴⁵ O uso do termo reciclagem para conceituar o processo de formação continuada “é característico da década de 1990 esse termo trás consigo o ideário da atualização profissional, caracterizada por cursos rápidos, em consonância com a lógica da produção capitalista; capacitação: tornar capaz quem ainda não é” (PEREIRA, 2008, p. 20).

⁴⁶ Após a vinculação das creches à Secretaria Municipal de Educação realizaram-se concursos públicos para provimento das funções de Auxiliar de Desenvolvimento Infantil, exigindo-se como formação mínima o diploma de conclusão do 1º grau. As servidoras que já atuavam com as crianças na organização anterior também passaram a fazer parte do quadro de servidores da Educação.

Assim como o ex-prefeito a Sr^a Orley destaca como um dos programas complementares implementado a concessão de bolsa de estudo a universitários, detalhando que nessa oferta os servidores municipais eram beneficiados por ter uma cota reservada a eles.

Além disso, também foi enfatizada a implementação do PROEPRINHO, proposta pedagógica similar àquela já desenvolvida na pré-escola, porém destinada às crianças de 0 a 03 anos.

Não houve afirmação quanto à existência de transporte público destinado às crianças da Educação Infantil. No entanto, sabe-se que o ano de 1998 registrou algum atendimento desse tipo e que a extinção ocorreu em 1999.

Registrou-se nesse período a continuidade da parceria já estabelecida com a Secretaria Municipal de Saúde por meio do atendimento no Núcleo de Especialidades, do Programa de Saúde Bucal e da Aplicação do Teste de Acuidade Visual, todos, aliás, existentes até os dias de hoje e desenvolvidos junto aos alunos da rede municipal de ensino.

Outros níveis de ensino também foram registrados no período. A existência da oferta de matrículas na Educação de Jovens e Adultos iniciou-se no período em que o MOBREAL era o responsável por essa modalidade de ensino. Ampliou-se esse atendimento com a implementação em 1995 do Telecurso 2000 nas modalidades de 1º e 2º graus.

O processo de municipalização tardio do Ensino Fundamental fez com que os recursos financeiros fossem aplicados quase que exclusivamente na Educação Infantil, resultando no investimento em materiais pedagógicos para as escolas e em formação para os professores.

Finalizando, foi exposto pela Sr^a Orley que o envolvimento de demais atores sociais nos processos de tomada de decisão se dava por meio de discussão de assuntos pertinentes com o grupo de supervisores e de diretores do período.

4.2.1.3 Entrevista com a Sr^a Lyéde Ruggero de Barros Nóbrega.

Concluída a entrevista com a Sr^a Orley e a partir dela, iniciamos o processo de elaboração das questões que nortearam o encontro com a Sr^a Lyéde Ruggero de Barros Nóbrega, Secretária Municipal de Educação de 1997 a 2000.

Ao assumir a SME a grande “novidade” do período era a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ocorrida em dezembro de 1996.

Segundo a Sr^a Lyéde seu entendimento centrava-se desde a promulgação da Constituição Nacional em 1988 que o atendimento prioritário de obrigação da esfera local era o Ensino Fundamental.

Todavia, ela ressalta que a realidade no município se constituiu e se fortaleceu de maneira inversa, priorizando a Educação Infantil ao longo dos anos. Para ela isso foi fator determinante para explicar a difícil compreensão por parte dos profissionais da educação que a aplicação dos recursos deveria ser a partir daquele momento no Ensino Fundamental.

Naquele cenário, diante da vinculação de recursos às matrículas no Ensino Fundamental, por meio do Fundef, a decisão que cabia à instância educacional bem como ao executivo era iniciar ou não o processo de municipalização. Sabia-se, contudo que abandonar o atendimento à Educação Infantil era uma ação politicamente indesejada.

É afirmado pela Sr^a Lyéde que no primeiro ano de governo não houve alteração nas formas de ingresso à Educação Infantil e o atendimento em creches e pré-escolas permaneceu da maneira como estava estruturado. No entanto, a não abertura de uma sala em uma escola da rede estadual para acolher dezessete crianças na 1^a série, forçosamente obrigou a SME a atendê-las e assim iniciar o processo de criação de rede própria de Ensino Fundamental.

O início de atendimento ao ensino obrigatório ocasionou os debates acerca da municipalização do Ensino Fundamental para o ano de 1998.

Na SME foram realizados estudos referentes aos custos do corpo docente de cada escola estadual a fim de verificar se o impacto do recurso vindo do Fundef seria positivo ou negativo para a rede. No ano de 1998 foram municipalizadas duas escolas e nos anos subsequentes mais duas dando continuidade assim ao atendimento iniciado em 1997.

Foi relatado por ela que durante o processo de municipalização ocorreram manifestações por parte da sociedade civil que se mostrou contrária a tal medida. Junto a isso estava a participação do Conselho Municipal de Educação que sempre teve uma relação atribulada com a secretaria por também se mostrar contrário a esse processo.

Neste sentido, a partir de 1998 ocorreram as mudanças de maior impacto à Educação Infantil que não tiveram nenhum indício de movimento contrário pela população.

As alterações nas formas de financiamento da educação fizeram com que a preocupação se centrasse no ensino obrigatório.

A grande busca pelo atendimento nos berçários – iniciado assim que a criança completava quatro meses – desencadeou a formação de listas de espera na maioria das creches municipais. Naquele momento, diante da dificuldade em manter ou ampliar as matrículas na Educação Infantil a decisão tomada pela secretária⁴⁷ foi a de alterar a data e a forma de ingresso para atendimento em tempo integral, das sete às dezessete horas.

A faixa etária então a ser atendida nos berçários passou a ser aquela a partir dos onze meses, idade imediatamente anterior aos doze meses.

O emprego materno ou do responsável legal tornou-se condição máxima para ingresso e permanência, a comprovação deveria ser mediante cópia da carteira de trabalho ou documentos autenticados em cartório para validar as declarações de mulheres diaristas. A cada três meses este documento deveria ser renovado junto à creche para que houvesse a garantia de que o responsável pela criança ainda estivesse empregado. A perda do emprego garantiria apenas mais 15 dias de frequência à creche.

Além disso, segundo a ex-secretária, no intuito de reduzir gastos houve no período o corte nas horas-extras dos servidores da educação; no transporte escolar para as crianças que moravam na zona rural e frequentavam as creches; na alimentação escolar servida ao ensino médio e na bolsa de estudos para universitários.

Os programas em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, anteriormente implementados, foram mantidos. A ampliação de programa se deu com a vinda de uma psicóloga e de uma fonoaudióloga da SMS⁴⁸ a fim de realizarem diagnósticos para encaminhamentos de crianças a esses tratamentos e orientações às famílias e aos professores.

A Educação de Jovens e Adultos e o Telecurso 2000 foram modalidades que tiveram o atendimento mantido de uma gestão para outra. No entanto, não havia programas complementares destinados a essa faixa etária.

Finalizando, foi destacado pela ex-secretária a total confiança nela depositada pelo ex-prefeito Carlos Piffer e que as decisões eram tomadas entre ela, a diretora de departamento e pelo chefe do executivo municipal. Não havia discussão e nem envolvimento das equipes de supervisão pedagógica e de diretores de escola.

⁴⁷ Decisão tomada pela secretária e diretora de departamento e comunicada ao prefeito que nada impôs.

⁴⁸ Exigência da Secretaria ao assumir a função em 1997.

4.3 Questionários

Concomitante ao desenvolvimento da terceira entrevista, elaboramos um questionário a ser aplicado a uma amostra de profissionais que atuaram como diretores de escola em algum momento entre os anos de 1991 a 1999.

Entregamos oito questionários a uma amostra que representava 50% do quadro desses profissionais. O seguinte resultado auxiliou-nos no processo de análise e de finalização da pesquisa.

Quanto à formação dos profissionais da educação que trabalhavam diretamente com as crianças de 0 a 03 anos obtivemos a seguinte descrição:

2º grau/ Ensino Médio: 04

Magistério: 01

Não se aplica⁴⁹: 03

Acreditamos que essa situação tenha assim se configurado não só por serem muitos os profissionais que já trabalhavam nas creches e permaneceram na função após essas se vincularem à SME, mas também pela formação escolar exigida no concurso público ter sido o 1º grau.

Para descrever a participação desse grupo nos processos de tomada de decisão acerca das políticas educacionais voltadas à educação infantil a serem implementadas no município, tivemos o seguinte resultado:

Não participava das discussões: 08.

A unanimidade na resposta reforça o que as entrevistas já apontaram: as ações de abrangência local que necessitavam de tomada de decisão para serem implementadas não saíam do gabinete, fosse das secretárias, fosse do prefeito.

Para descrever a participação desse grupo nos processos de tomada de decisão acerca das ações educativas voltadas à educação infantil a serem implementadas na sua escola, obtivemos:

Baixa participação: 03

Não participava das discussões: 05

⁴⁹ Essas escolas atendiam apenas crianças na idade pré-escolar. Isso se repete em algumas das questões subssequentes.

Embora as entrevistas não elucidem, há uma minoria que julga ter participado de discussões em assuntos se relacionavam à sua escola.

Em relação à existência de listas de espera, os dados obtidos pelo questionário apresentam total consonância com os relatos das entrevistas:

Lista de espera para crianças de 04/11 meses a 02 anos: 05

Lista de espera para crianças de 02 a 03 anos: 05

Lista de espera para crianças de 03 anos: 03

Não havia lista de espera: 03

Dessa descrição julgamos ser prudente destacar que os números referentes às listas de espera dos bebês – 04/11 meses até 03 anos representam a totalidade de diretores responsáveis pelas creches.

Da lista de espera para crianças de 03 anos a resposta diz respeito também a diretores de creche.

A descrição numérica da ausência de listas de espera foi dada por diretores de pré-escola.

Quanto aos critérios que justificavam a permanência das crianças em tempo integral nas Unidades destacamos:

Não havia crianças que frequentavam a Unidade em período integral: 03

Família trabalhadora: 05

Crianças em situação de risco encaminhadas pelo Conselho Tutelar/Fórum/Promotoria: 05

Mais uma vez a ação desenvolvida na escola surge em consonância às orientações da SME, mesmo na gestão onde a ex-secretária afirmou não ser mais necessária a apresentação de documento comprobatório de vínculo empregatício.

Já para os critérios que justificavam a permanência das crianças em tempo parcial nas Unidades, obtivemos:

Não havia critérios, todas as crianças eram matriculadas: 08

4.4 A oferta da Educação Infantil na pré-escola: atendimento e processos de tomada de decisão

A origem do atendimento educativo público e gratuito à criança pequena data de 1967. O espaço era mantido pela Prefeitura Municipal e atendia aproximadamente vinte e cinco crianças. Neste período, já estava difundido no município de São Paulo e em outros estados do país os Parques Infantis, planejados por Mario de Andrade, em meados da década de 1930.

Faria (2002) afirma que enquanto funcionavam sete Parques Infantis no município de São Paulo, estavam abertos mais três em Campinas, Ribeirão Preto e Marília e havia mais três em construção no interior, um desses estava localizado no município de Amparo.

[...] todos os PIs nesta época são uma prova do grande interesse em relação à educação extra-escolar. Eles não eram escola, nem pré-escola, como as já existentes. Tratava-se de um projeto tanto para alunos da escola que o frequentavam em período alternado, como para aqueles em idade pré-escolar [...] (FARIA, 2002, p.124).

O atendimento que se seguiu até o início da década de 1970 com a abertura de mais dois espaços recebeu o nome de Parque Infantil, no entanto, não verificamos se as práticas que lá eram desenvolvidas se assemelharam às propostas dos parques, pensadas por Mario ou se foram embasadas em atividades pedagógicas pré-escolarizantes como modelo também difundido na época.

Em consonância ao contexto brasileiro, foi a partir da década de 1980 que a procura por vagas registrou maior aumento. Acreditamos que tal fato também tenha ocorrido em virtude das transformações econômicas enfrentadas pela sociedade, caracterizadas aqui pela inserção feminina no mercado de trabalho.

Foi possível constatar que durante esse período o poder público não conseguiu sozinho organizar-se para atender toda a demanda que clamava por matrículas nas pré-escolas. Foram firmados convênios com duas instituições de caridade⁵⁰ que na década atendiam em parceria com o poder público crianças na faixa etária entre 03 e 06 anos.

É possível constatar aqui que o processo de descentralização da oferta pública e gratuita à Educação Infantil, iniciado na década de 1980, articulado a maior procura por atendimento trouxe

⁵⁰ Posteriormente, na discussão do atendimento em creches será descrito o processo de criação dessas duas entidades, pois são destinadas também a atender crianças de 0 a 06 anos. Julgamos ser de mais relevância apresentá-las como creches, uma vez que assim se nomeiam.

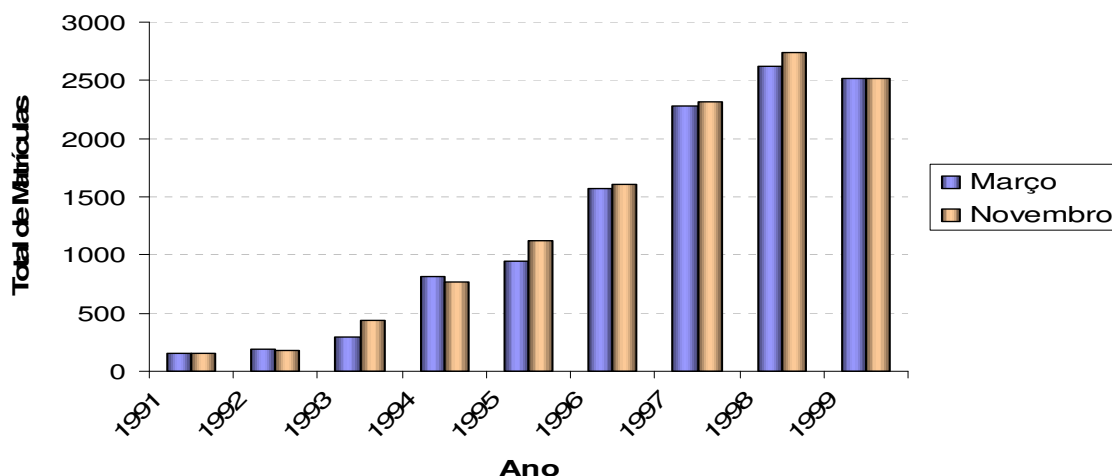
consigo o processo de privatização, ilustrado por esse convênio. Além disso, o poder executivo também destinava professores da rede municipal para desenvolvimento dos trabalhos pedagógicos e um diretor, responsável pela organização das questões administrativas relacionadas à educação pré-escolar.

Tabela 12: Organização do atendimento pré-escolar durante a década de 1990:

Ano	Matrícula inicial	Matrícula Final
1991	150	149
1992	187	176
1993	300	441
1994	773	819
1995	940	1126
1996	1526	1602
1997	2281	2314
1998	2618	2743
1999	2514	2510

Elaboração própria a partir de dados levantados junto à rede municipal.

Gráfico 20: Matrícula inicial e final da pré-escola de 1991 a 1999.



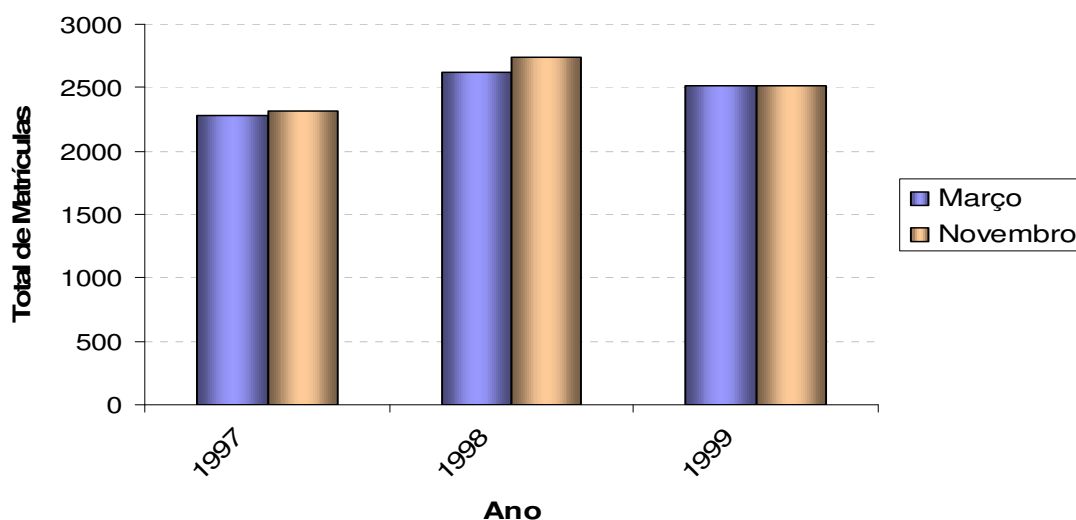
Elaboração própria a partir de dados levantados junto à rede municipal.

Conforme anteriormente descrito os dados totais se concentram apenas entre os anos de 1997 a 1999. Por isso destacamos a análise apenas desse período.

Tabela 13 – Número de matrículas iniciais e finais nos anos de 1997, 1998 e 1999 por mês e diferença entre os meses de Novembro e Março.

Ano	Março	Novembro	Diferença (Novembro – Março)
1997	2281	2314	33
1998	2618	2743	125
1999	2514	2510	-4

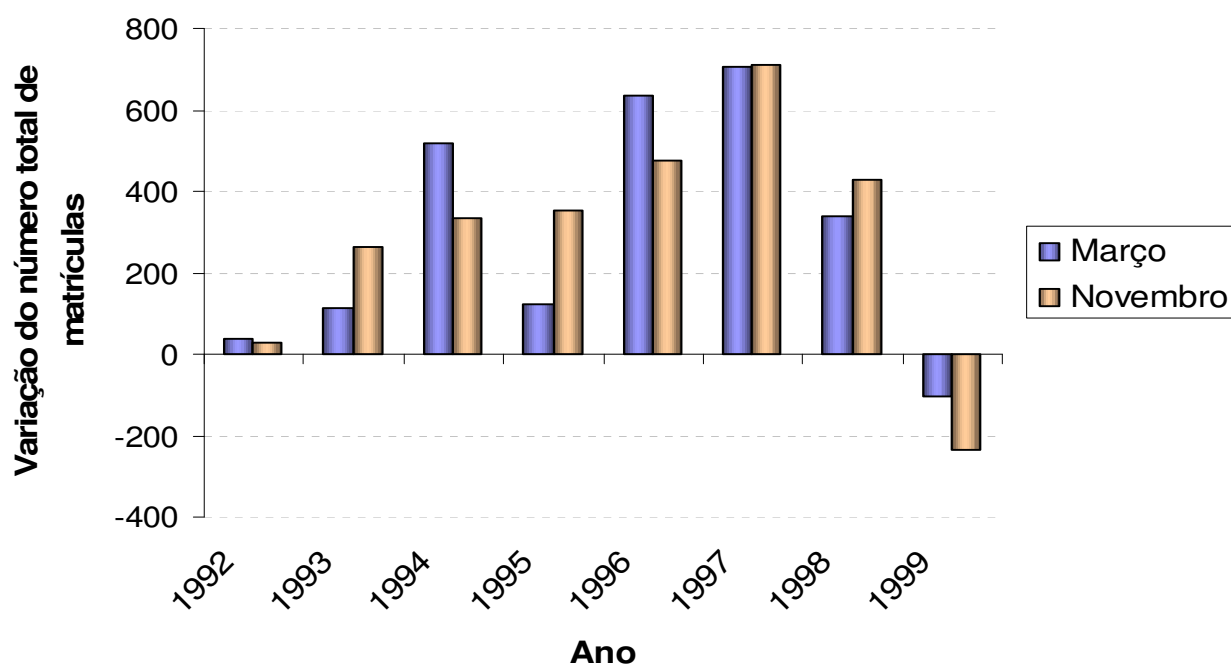
Gráfico 21: Total de matrículas por ano:



Elaboração própria a partir de dados levantados junto à rede municipal.

A maior variação ocorrida entre as matrículas nos meses de Novembro e Março ocorreu para o ano de 1998, com uma diferença igual a 125 matrículas, correspondendo a uma variação igual a 4,8% entre os meses. Para o ano de 1997 houve um acréscimo de 33 matrículas em Novembro e em 1999 o número de matrículas foi praticamente o mesmo entre os meses.

Gráfico 22: Variação do número de matrículas:



Elaboração própria a partir de dados levantados junto à rede municipal.

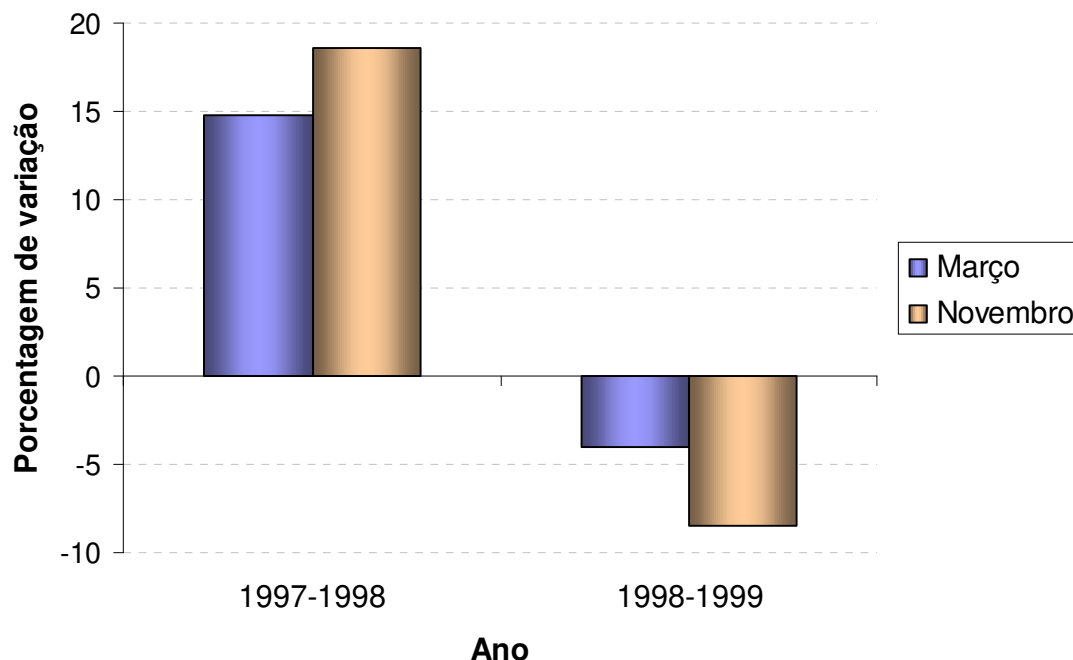
Esse gráfico mostra a variação do número total de matrículas de um ano em relação ao seu ano anterior. A maior variação ocorreu do ano de 1996 para 1997, onde houve um aumento no total de matrículas igual a 705 em Março e 712 em novembro. É prudente esclarecer que temos a totalidade de matrículas registradas na rede apenas a partir de 1997.

Neste sentido, destacamos apenas os anos finais da década, conforme segue:

Tabela 14: Porcentagens de variação para o número de matrículas por mês 1997 - 1999.

Ano	Março	Novembro
1997-1998	14,8	18,5
1998-1999	-4,0	-8,5

Gráfico 23: Porcentagem de variação para o número total de matrículas por mês: 1997 – 1999.



Elaboração própria a partir de dados levantados junto à rede municipal.

Houve um aumento no número de matrículas do ano de 1997 para o ano de 1998. O aumento no mês de novembro foi ligeiramente superior comparado ao aumento no mês de março.

Para a comparação entre os anos de 1998 e 1999 houve uma redução no número de matrículas. A redução total foi de 6,3%, correspondendo a 337 matrículas.

Em relação a esses dados, convém salientar que o município agiu conforme a tendência observada no estado de São Paulo. A orientação à municipalização do Ensino Fundamental exposta constitucionalmente no final da década de 1980 foi tratada com resistência até a segunda metade da década de 1990. A lógica adotada foi a priorização do atendimento à Educação Infantil, conforme já exposto durante a descrição da terceira entrevista.

Tal atendimento era destinado a crianças a partir dos 03 anos e não de 04, conforme proposto na LDB. Entendemos que essa pode ter sido uma estratégia para garantir atendimento às crianças de 03 anos, ao menos em período parcial, uma vez que as creches não absorviam toda a demanda, como apresentaremos a seguir.

Neste sentido, os investimentos a serem aplicados na educação municipal destinavam-se à Educação Infantil e à implementação de programas complementares relacionados à educação.

Neste sentido, também destacamos que uma das ações implementadas que até os dias de hoje coloca o município em posição de referência ao trabalho pedagógico foi a adoção de um programa pedagógico, implantado na rede na década de 1990.

Quando retomamos ao gráfico 21, página 121 verificamos por meio da análise dos dados quantitativos que embora tenha ocorrido um decréscimo no atendimento entre os anos de 1998 e 1999, se comparado 1997 e 1999 constamos que nesse último ano o atendimento foi maior.

Verificamos então que para a oferta de vagas ao atendimento pré-escolar, no município de Amparo, a implementação do Fundef não teve impacto negativo, fato que refuta uma de nossas hipóteses iniciais.

No entanto, a impossibilidade de aplicação dos recursos do Fundo na Educação Infantil ocasionou a extinção de três programas implementados detentores de alto grau de reconhecimento e prestígio junto à população: a concessão de bolsas de estudo a alunos universitários; a concessão de merenda escolar ao ensino médio estadual e o transporte público e gratuito às crianças da Educação infantil, esse último implementado em 1997 e extinto já em 1998.

Em relação aos processos de tomada de decisão constatamos que a partir de 1997 eles se dão de forma mais centralizada que no período anterior. As discussões que ocorriam na própria Secretaria de Educação entre secretária e diretora de departamento, eram posteriormente levadas ao gabinete do prefeito para tomada de decisão final.

Constatamos que aqui as discussões acerca da política educacional a ser implementada não era compartilhada tampouco com o corpo técnico da própria secretaria. Também foi possível verificar que os diretores de escola também estiveram apartados desse processo.

Podemos afirmar que a década de 1990 foi inaugurada junto a uma Constituição federal de elaboração mais participativa e que ao longo desse mesmo período a promulgação da LDB imprimiu um caráter mais democrático às relações que deveriam se dar no campo educacional.

Embora o período seja próprio de contextos descentralizados a constatação em relação aos processos de tomada de decisão aponta que esses seguiram modelos mais autoritários próprios de sistemas centralizados.

De acordo com Azevedo (2002) essa prática

Difere, pois, da perspectiva democrático-participativa que a toma como um dos meios de alargamento do espaço público, quando se busca o estabelecimento de relações sociais substantivamente democráticas. Nesse caso os escalões locais participam da concepção das políticas, não se restringindo apenas a colocar em ação as decisões tomadas pelo poder central (ibidem, 2002, p. 55).

Neste sentido, compreendemos também que a democratização do processo de tomada de decisão pode inaugurar novas formas de relação entre Estado e Sociedade.

Ao longo da década também verificamos que o atendimento pré-escolar, em período parcial não impôs critérios para acesso ou permanência e registrou lista de espera para ingresso apenas das crianças na faixa etária de 03 anos, nos primeiros semestres de cada ano. Isso significa dizer que antes que o ano letivo estivesse concluído todas as crianças em lista eram absorvidas no sistema educacional.

4.5 A oferta da Educação Infantil na creche: atendimento e processos de tomada de decisão.

Podemos afirmar que em relação às creches o município não se comportou de forma similar ao atendimento pré-escolar, seja para a oferta de vagas nos berçários, ou no Profic.

Verificamos que a oferta de vagas gratuita às crianças, em período integral, foi realizada até o final da década de 1980 pela instância privada por meio de entidades ligadas à caridade.

A Sociedade Santa Rita, entidade beneficente para assistência aos pobres, registra atendimento na modalidade creche desde início da década de 1970. No ano de 1972, recebeu da Prefeitura do município um terreno para construção num prazo de cinco anos de um prédio que pudesse ampliar e qualificar sua capacidade de atendimento.

A construção data de 1979 e a partir daí a Creche Santa Rita de Cássia, está conveniada junto à Prefeitura Municipal de Amparo para atender crianças em período integral. Para isso recebe subvenção, professores municipais, merenda escolar e acompanhamento pedagógico.

Durante a década de 1990, a creche dividiu com o poder público o atendimento de crianças entre 03 e 06 anos, em período integral, cujas mães ou responsável legal, estivessem empregados.

Assim também ocorreu com a Creche São Cristóvão, instituição de caridade fundada na década de 1980 e representada por um pároco do município, que tinha como meta prestar

assistência e implantar serviços promocionais aos moradores do Jardim Camandocaia – bairro onde a creche até hoje está inserida.

Por meio de convênio junto à prefeitura, durante o período estudado a instituição atendeu crianças entre 03 e 06 anos, recebendo para isso os mesmos incentivos oferecidos à outra entidade.

O atendimento às crianças de até 02 anos realizado por essas instituições seguiu regulamento próprio para atendimento e acolhida a bebês a partir dos 04 meses de idade. Destacamos que os critérios utilizados por essas instituições foram os mesmos implementados pela secretaria às creches municipais na década de 1990.

Verificamos com isso que o processo de privatização, justificado pelos convênios entre poder público e as referidas entidades, teve importância significativa para essa localidade⁵¹. Na década de 1970 e 1980, períodos marcados pelo aumento da demanda por creches e pré-escolas, a esfera pública não registrou nenhum tipo de atendimento para bebês ou crianças de 03 a 06 anos, em período integral, em creches.

Também é prudente destacar que não ocorreram mobilizações por parte da população para solicitar tal atendimento. Acreditamos que isso foi motivado pelo contexto autoritário e ditador em que o país esteve inserido até meados da década de 1980.

Foi somente no início da década de 1990 que ocorreram as primeiras discussões acerca da necessidade de se atender as crianças em período integral em espaços institucionalizados e públicos. As primeiras creches municipais foram construídas em 1992 e ligadas ao Departamento de Assistência Social.

Acreditamos que essa articulação se deu em consonância ao atendimento assistencialista pelo qual as creches foram se conformando ao longo das décadas.

No entanto, em 1993, anteriormente à aprovação da LDB, já aconteciam entre os Departamentos de Assistência Social e de Educação⁵² as primeiras discussões acerca do caráter educativo da creche e da necessidade de incorporá-las à Educação.

⁵¹ Destacamos também que houve no município uma terceira instituição filantrópica voltada ao atendimento da criança pequena. O Serviço Espírita de Proteção à Infância – SEPI – foi criado em 1975 com a finalidade de acolher crianças enquanto seus pais trabalhavam. Não incluímos essa instituição no corpo do texto por não se tratar de convênio firmado diretamente junto à Prefeitura. A parceria do SEPI junto à Secretaria de Educação se deu apenas no empréstimo de espaço para funcionamento de turmas pré-escolares mantidas integralmente pela rede municipal.

⁵² O termo Secretaria substituiu Departamento na segunda metade da década de 1990, por isso, utilizamos os dois conceitos.

Isso se efetivou a partir de 1994, momento em que as creches municipais passaram então a ser supervisionadas pelo Departamento de Educação que em um primeiro momento se utilizou das servidoras que já atuavam nas unidades para dar continuidade aos trabalhos.

Desta forma, também destacamos o caráter pioneiro dessa ação. A incorporação das creches municipais ao sistema de ensino se deu no momento anterior às orientações impostas pela LDB.

As creches municipais atendiam em período integral crianças de 0 a 06 anos. Devido à dificuldade na coleta dos dados referentes a essas matrículas, discorreremos primeiramente sobre a oferta de vagas aos bebês e posteriormente às crianças de 03 a 06 anos.

4.5.1. O atendimento aos bebês

Desde a inauguração, o ingresso dos bebês nas creches municipais se dava a partir dos quatro meses. A condição para o acesso e para a permanência de todas as crianças em tempo integral era o emprego de seus responsáveis. No entanto, não havia rigor em tal cobrança, e havendo vagas, buscava-se atender a todas as crianças que chegavam à porta das instituições.

Não encontramos dados quantitativos a respeito desse atendimento, portanto não foi possível verificar se ele aumentou, estagnou ou diminuiu na década de 1990, no entanto, verificamos que a alteração no financiamento educacional, mudou drasticamente a organização das creches, a partir de 1998.

Conforme já discutido, as decisões que se configuraram nas ações implementadas foram discutidas e decididas no âmbito interno da secretaria. Coube aos diretores apenas seguir as recomendações e reorganizar o atendimento em sua unidade para o próximo ano.

Algumas das soluções adotadas foram a alteração nas formas de ingresso nas creches para o atendimento em tempo integral e o corte de alguns programas anteriormente implementados, como já descritos anteriormente.

Não havia outra forma de acesso e nem benefícios para filhos de servidores municipais. Neste sentido, o que se verificou foi um aumento na demanda por atendimento e a ampliação das listas de espera para essa faixa etária, demonstrando uma incapacidade do poder público municipal em responder a tal demanda e uma desresponsabilização do Estado nacional frente à garantia do direito à Educação Infantil, expressa na Constituição.

Evidenciamos que para esse tipo de atendimento o município atuou de forma focalizada quando definiu critérios excludentes para oferta de vagas, selecionou qual a população a ser atendida e ampliou as listas de espera, sem conseguir, portanto dar respostas ao universo dessa mesma população.

Embora não tenhamos posse dos dados quantitativos o que verificamos aqui é a presença dos aspectos fundamentais do neoliberalismo adentrando as portas das instituições.

Em países periféricos o estado tem papel central e decisivo na promoção do desenvolvimento seja na economia ou na promoção do social. No contexto brasileiro, os princípios neoliberais conduziram a ação pública de forma contrária.

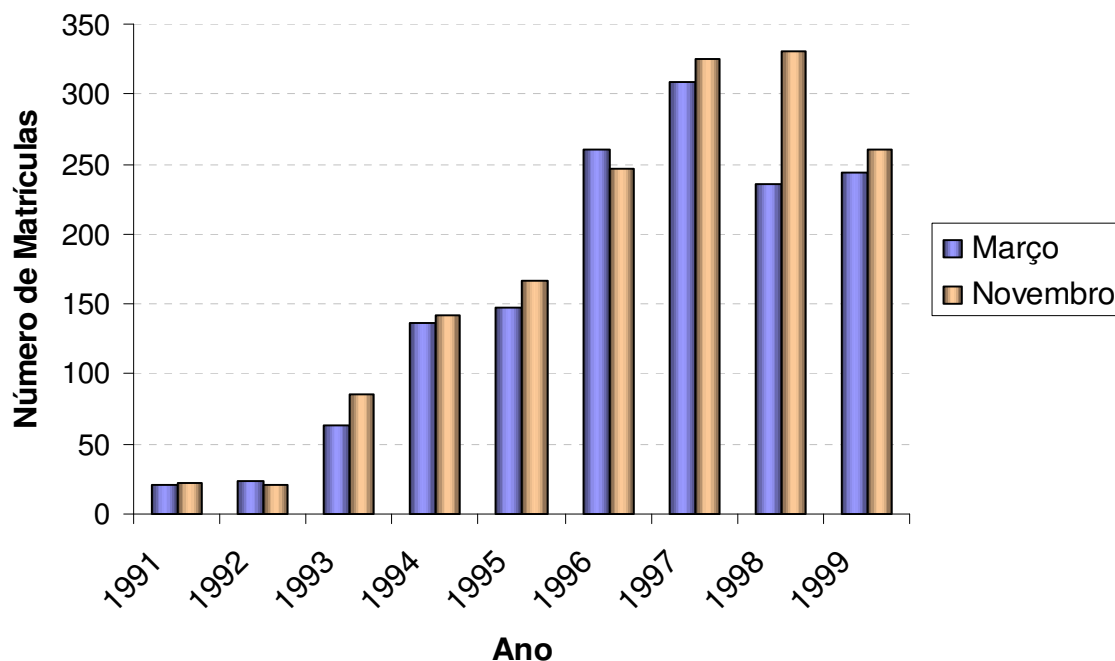
A ausência de ações do governo federal no planejamento e na implementação de políticas de proteção à infância ou mesmo na complementação dos recursos financeiros destinados a essa faixa etária evidenciou o processo de focalização das políticas municipais.

4.5.2. O atendimento às crianças de 03 a 06 anos nas turmas de PROFIC

Nesse mesmo período a rede municipal de ensino estava estruturada de forma a atender crianças de 03 a 06 anos em período parcial e integral nas turmas de Profic. Primeiramente o atendimento integral foi organizado em um prédio central e posteriormente descentralizado para os espaços pré-escolares dos bairros. O Profic passou a ser atendido nas creches no momento em que essas passaram a integrar o sistema educativo.

Em relação ao atendimento às crianças da pré-escola em tempo integral, obtivemos essa organização:

Gráfico 24: Atendimento às turmas de PROFIC



Elaboração própria a partir de dados levantados junto à rede municipal.

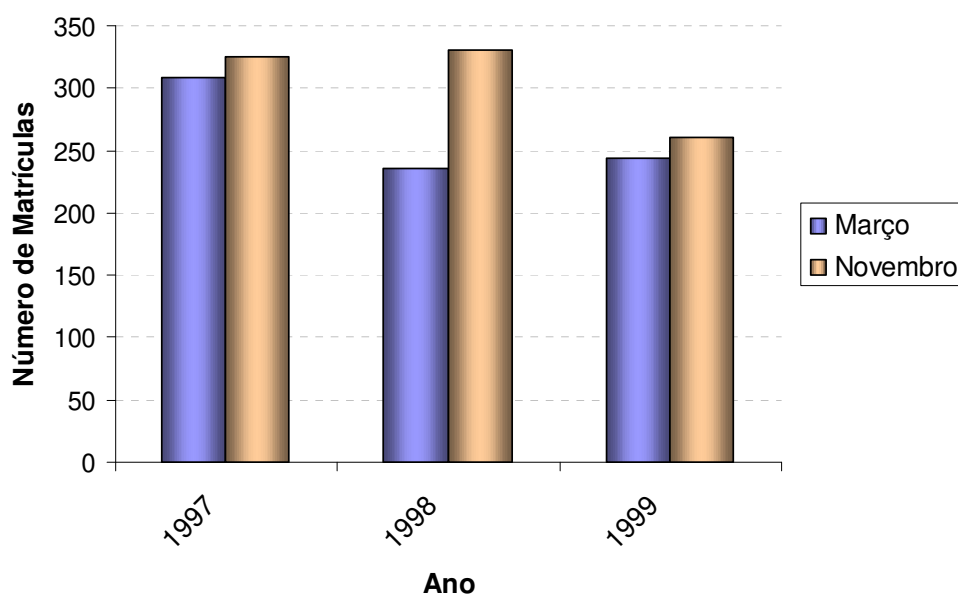
Em relação ao atendimento integral foi possível coletar por meio das entrevistas que a não existência de vagas para atendimento a toda a demanda impôs critérios para o acesso e a permanência da criança dentro dos espaços educativos.

Assim, os critérios discriminatórios anteriormente descritos para justificar o ingresso dos bebês também se fizeram presentes no atendimento dessa modalidade.

Tabela 15: Número de matrículas iniciais e finais nos anos de 1997, 1998 e 1999 por mês e diferença entre os meses de Novembro e Março.

Ano	Março	Novembro	Diferença (Novembro – Março)
1997	309	325	16
1998	235	331	96
1999	244	260	16

Gráfico 25: Total de matrículas PROFIC por ano



Elaboração própria a partir de dados levantados junto à rede municipal.

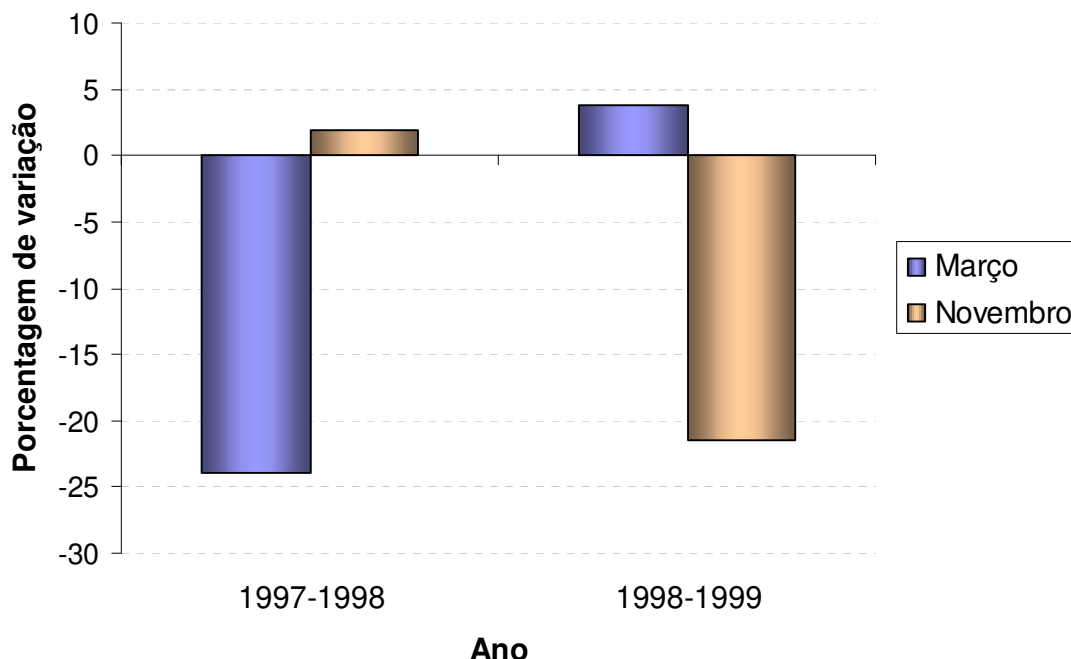
A maior variação ocorrida entre as matrículas nos meses de Novembro e Março ocorreu para o ano de 1998, com uma diferença igual a 98 matrículas, correspondendo a uma variação igual a 41% entre os meses. Para o ano de 1997 e 1999 houve um acréscimo igual a 16 matrículas no mês de Novembro.

Embora não significativa, a diminuição nas matrículas iniciais entre 1997 e 1998 deve-se ao fato da exigência de atestado trabalhista às famílias. Não foi possível identificar como procederam as famílias que perderam a vaga de suas crianças.

Tabela 16: Porcentagens de variação para o número de matrículas PROFIC por mês.

Ano	Março	Novembro
1997-1998	-23,9	1,8
1998-1999	3,8	-21,5

Gráfico 26: Porcentagem de variação entre o número de matrículas por mês.



Elaboração própria a partir de dados levantados junto à rede municipal.

Houve uma grande redução no número de matrículas Profic do ano de 1997 para o ano de 1998. A redução total no número de atendimentos de 1997 para 1998 foi maior que 10%.

Para o ano de 1998 a 1999, também foi observado uma redução no número total de matrículas Profic. Nesse caso, a redução foi maior para o mês de novembro. Para o mês de março houve um ligeiro aumento.

Podemos considerar que no município de Amparo a implementação do Fundef impactou negativamente o atendimento de tempo integral. O quadro que se apresentou foi diferente do atendimento pré-escolar.

As modificações nos critérios de atendimento nas creches ocasionaram redução na oferta de matrículas, apesar de não termos os dados referentes ao atendimento dos bebês, acreditamos que também tenha ocorrido redução nessa acolhida.

É prudente destacar ainda que os critérios de acesso e de permanência nas creches em tempo integral foram os mesmos tanto para os bebês a partir dos 11 meses quanto para as crianças de até 06 anos.

A carteira de trabalho deveria ser reapresentada a cada 03 meses pelas mães ou pelos responsáveis. A perda do emprego, se comunicada nesse intervalo, garantia apenas mais 15 dias de frequência à creche pela criança.

Em síntese, pudemos identificar que em relação aos processos de tomada de decisão as decisões que envolveram o atendimento aos bebês foram as mesmas que atingiram às turmas de Profic quanto ao acesso e à permanência, pois ambos eram atendidos nas creches.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do processo de coleta e de análise das informações constatamos que algumas de nossas hipóteses foram refutadas e outras se confirmaram.

As orientações nacionais para o atendimento à Educação Infantil na década de 1990 apontaram para a ausência de ações efetivas do governo nacional destinadas à garantia de vagas na primeira etapa da Educação Básica. Ações efetivas se deram no campo pedagógico a partir da promulgação da LDB.

Os resultados obtidos expressaram as novas formas pelas quais, na década de 1990, a esfera pública respondeu às demandas sociais e explicitaram que as decisões tomadas sofreram influência do cenário político nacional e das ordenações neoliberais.

Oliveira (2007) afirma que é necessária cautela quando procedemos a esse tipo de análise. As agendas internacionais e os princípios neoliberais não são os únicos determinantes das políticas educacionais formuladas e implementadas no país. É necessário que consideremos também as particularidades da formação social e os contextos educacionais de cada local.

Por isso, acreditamos que as categorias fundadas nos princípios neoliberais, utilizadas nessa análise também podem servir como instrumento para outros estudos relacionados à Educação Infantil nesse mesmo período. No entanto, os resultados aqui encontrados são peculiares apenas à realidade em estudo, não sendo possível transportar tal constatação a outras municipalidades.

No Brasil a educação das crianças até 06 anos de idade teve seu crescimento entre os anos de 1970 a 1990. A segunda metade dessa década foi caracterizada por uma redução no atendimento à criança pequena, seja nos espaços de creche ou de pré-escola. Destacamos como uma das causas a reforma no financiamento da educação básica, expressa pela implementação do Fundef.

Pudemos compreender que os municípios do estado de São Paulo atuaram na resistência à municipalização do Ensino Fundamental, investindo, na primeira metade da década de 1990, prioritariamente na Educação Infantil.

Assim também se comportou o município em estudo, por isso verificamos que o atendimento integral foi a modalidade que mais sofreu com a implementação do Fundef.

Consideramos que as políticas formuladas e implementadas de impacto à Educação

Infantil se deram em consonância ao contexto político do país, pois estiveram pautadas na redução de gastos e no rompimento do foco universalista ao atendimento público à população, fatores próprios da reforma do aparelho estatal.

Em outras palavras, significa dizer que o acesso universal a uma política “faz com que os serviços sejam considerados direitos sociais e bens públicos” e essa não era a visão a ser construída pela sociedade acerca de uma política social no contexto neoliberal (MORAES, 2001, p. 66).

Os dados referentes às matrículas municipais no estado de São Paulo e às matrículas do município estudado revelam que esse atendimento não teve alterações significativas, conforme gráfico 16, página 89 e gráfico 20 página 107. Neste sentido, verificamos que para o atendimento parcial na pré-escola não houve mudanças de critério de atendimento, mesmo com a abertura da 1ª sala de Ensino Fundamental em 1997.

Nossa afirmação também se apoia nos dados obtidos pelas entrevistas e pelo questionário aplicado a alguns dos atores sociais envolvidos no processo. A afirmação deles foi unânime ao relatar que para o atendimento parcial no período pré-escolar não havia lista de espera e nem critérios de ingresso, ou seja, aqueles que procuravam pela vaga, eram atendidos.

No entanto para a oferta de vagas em período integral o que se constatou foi a grande dificuldade em se ampliar ou até mesmo manter o modelo de atendimento que se estruturava, de acordo com a lógica dos municípios do estado de São Paulo.

É possível afirmar que os novos critérios adotados para ingresso e permanência das crianças nas creches em tempo integral ocasionaram diminuição da oferta de matrículas, conforme gráfico 24, página 116 e redução nos gastos municipais, uma vez que o custo de uma criança que frequenta tal instituição é maior ao daquela que está matriculada na pré-escola.

A ação pública, ao nortear-se pelos princípios de focalização, desresponsabilizou-se pela oferta educativa à criança pequena, especialmente para aquelas cujas famílias necessitavam de atendimento integral.

Verificamos também que assim como a esfera nacional, a instância local também agiu segundo preceitos neoliberais. O princípio da focalização se fez presente principalmente nos anos finais da década de 1990, para o atendimento em período integral, simultaneamente ao momento em que é implementado o Fundef.

Acreditamos que a compreensão acerca do caráter de proteção à família que pode ser dado à Educação Infantil dá a esse trabalho a possibilidade de complementar-se. A identificação das famílias penalizadas pela adoção desses critérios a fim de verificarmos em que medida elas se sentiram discriminadas com tal situação e quais foram os impactos para a vida familiar também podem se configurar em novo trabalho de pesquisa.

Na década em estudo a Educação Infantil foi um mecanismo de aproximação entre família e trabalho para o atendimento integral. No entanto esse nível educativo não foi entendido como política de proteção à família conforme explicitado por Sorj na página 49.

A realidade vivenciada explicitou dependência entre educação e trabalho e não ação articulada como política de combate à pobreza – Baumann (2000) e de enfrentamento à vulnerabilidade social.

Explícitas também foram as ações do poder público norteadas pelo preceito da privatização. A ausência de ação do governo municipal ao atendimento em creches na década de 1980 implicou a transferência dessa responsabilidade a outras instituições.

Os incentivos dados bem como os convênios firmados com as instituições de caridade colocaram Amparo em uma situação um tanto confortável, por um período, uma vez que as duas creches atendiam uma pequena parcela da população. Não registramos na localidade a presença de trabalho voluntário como tenderia também a ocorrer.

Não buscamos conhecer dados acerca do atendimento pelas escolas privadas, organizadas sob a lógica empresarial. Acreditamos que a partir de nosso estudo esse levantamento possa indicar uma continuidade à pesquisa e possibilitar melhores comparações.

O processo de descentralização pela oferta educativa pública e gratuita, colocado pela Constituição no ano de 1988 antecedeu a inserção do país ao reordenamento neoliberal e possibilitou que municípios organizassem esse atendimento.

Além de tornar local a produção e a distribuição de serviços educacionais, as ações descentralizadas também podem possibilitar o aumento da participação da sociedade nas discussões e nas tomadas de decisão.

Todavia o que se verificou durante a pesquisa foi um processo centralizador de tomada de decisão. Durante a década, nas duas gestões, as ações foram implementadas a partir de discussões que se davam nos gabinetes ora das secretárias ora dos prefeitos, revelando que a tomada de decisão esteve muito mais em consonância com a política nacional do que voltada à provisão de

Educação Infantil. Essa prática verticalizada se aproxima ao modelo top down de implementação de uma política, conforme descrevemos na página 43, apoiados em Ham e Hill (1983).

Como também apontamos com Przeworsky (1995) na página 28 deste trabalho a articulação entre aquilo que é prioridade do indivíduo e a ação implementada se insere num campo de tensões. Neste caso, embora não tenha havido processo de discussão coletiva foram fatores externos ao governo local que interferiram na tomada de decisão.

No ano de 1988, ao eleger o Ensino Fundamental regular como ensino obrigatório o governo federal utilizou-se do princípio da focalização e ordenou atendimento público e gratuito a todos os alunos na faixa etária de 07 a 14 anos. Essa ação focalizada adotada pelo governo federal fez com que fossem definidos mais limitadamente e discriminados os receptores dessa política.

A criação de uma fonte específica de financiamento para esse nível de ensino, os processos descentralizados de oferta educacional e a ausência de políticas públicas que garantissem o atendimento de crianças de 0 a 06 anos na Educação Infantil trouxeram consigo grandes problemáticas às instâncias municipais para a organização da primeira etapa da educação básica.

Mesmo diante de um cenário de orientações de gestão democrática, colocados pela LDB, foram tímidos os processos de participação de outros atores, de movimentos sociais ou ainda da população, possivelmente o contexto centralizador e a ausência de práticas de participação foram frutos dos processos históricos de ditadura no país, ao longo do século XX.

Durante a segunda entrevista, realizada com a secretária que esteve à frente da gestão da SME entre os anos de 1993 a 1996, ficou evidenciado que as temáticas a serem decididas eram passíveis de negociação, no entanto, as decisões de davam diretamente no gabinete do prefeito.

Alguns assuntos eram discutidos entre a secretária e a equipe técnica da SME, fato também ratificado por alguns supervisores do período. No entanto, apesar de ser afirmado o envolvimento dos diretores a participação não foi reconhecida por esse grupo.

Em suma, percebemos uma articulação entre as entrevistas do prefeito e da secretária de educação daquele período no que tange aos processos de tomada de decisão e à valorização dos servidores municipais.

Por meio da terceira entrevista constatamos que a partir de 1997 a preocupação maior da Secretaria Municipal era com questões relacionadas à municipalização do Ensino Fundamental,

desencadeada pelas pressões do governo estadual e pelo Fundef e com a oferta de vagas à Educação de Jovens e Adultos.

Constatamos que foi nesse segundo período que ocorreram as maiores transformações na organização da oferta à Educação Infantil municipal. Tais alterações ocorrem exclusivamente pelas alterações nas formas de financiamento da Educação Básica, como já descrito anteriormente.

Em relação aos processos de tomada de decisão também evidenciamos que nesse período eles se deram de forma mais centralizada quando analisada a instância da Secretaria Municipal de Educação.

Os relatos da ex-secretária afirmaram a nula participação da equipe técnica da SME e do grupo de diretores durante o processo de tomada de decisão, fato reconhecido e ratificado pelos grupos.

Quando destacamos as questões externas à SME verificamos a presença do Conselho Municipal de Educação que por meio de mobilizações de professores da rede estadual e da sociedade civil atuava para a não municipalização do ensino obrigatório, justamente no período em que as decisões se deram de forma mais centralizada.

Fato merecedor de destaque é que ao planejar e apresentar as propostas de municipalização do ensino fundamental a SME nada mais fazia do que cumprir e se adequar a um preceito legal já colocado desde 1988 pela Constituição Federal.

Acreditamos que as ações implementadas para reorganização da oferta à Educação Infantil impactaram negativamente muito mais a população do que a municipalização.

Nesse sentido, podemos inferir que outros fatores como desavenças entre profissionais da rede estadual e da rede municipal podem ser as causas das manifestações de resistência à municipalização do ensino.

Pudemos encontrar pontos de concordância em dois posicionamentos das duas ex-secretárias. O primeiro deles foi a importância dada à oferta de Educação Infantil, no entanto, cada uma delas de acordo com o período vivenciado elegeu uma ação como prioritária, ora a Educação Infantil, ora os profissionais da Educação e ora o Ensino Fundamental.

Embora nosso foco em momento algum tenha sido a abordagem às questões pedagógicas relacionadas às práticas desenvolvidas na Educação Infantil é prudente evidenciar o segundo ponto de concordância.

A implementação do programa pedagógico de educação pré-escolar – PROEPRE – foi destacada por diversos momentos como uma das ações relevantes da SME, tanto pela secretária que o acompanhou desde o início do processo como pela secretária que optou por não alterar o trabalho pedagógico já implementado.

Pareceu-nos nesse sentido que até os dias de hoje muitas vezes o histórico do PROEPRE se mistura e se confunde com a própria história da Educação Infantil no município.

Nos últimos dois anos nos deparamos com uma nova realidade. Embora não tenha sido implementada nenhuma ação efetiva de proteção à infância ou mesmo de garantia ao atendimento à Educação Infantil, a implementação do FUNDEB, com recursos direcionados à Educação Infantil pode indicar se está sendo possível aumento no atendimento à demanda. Isso pode também se configurar em uma nova proposta de estudo.

Ainda em relação ao município de Amparo gostaríamos de destacar um fator, contrário à realidade da década de 1990 e que também pode se configurar em estudo complementar a esse trabalho: a gestão democrática implementada junto aos profissionais da educação.

Desta forma, este trabalho nasceu no sistema de ensino e retorna para ele, pois objetivou contribuir nas discussões e nas tomadas de decisão acerca da política educacional local e abrir possibilidades para futuros estudos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H. Política social, pobreza e desigualdade: a prática da teoria. In: ABRANCHES, Sérgio H. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987, p. 11 – 16.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos do Estado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ALVES, Gilberto L. **A produção da escola pública contemporânea**. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir. GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 09 – 23.

ARAÚJO, Tânia B. As Políticas Públicas no Brasil: heranças e desafios. In SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos et al. (org). **Políticas Públicas e Gestão Local**. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 20-26.

ARRETCHE, Marta T.S.; RODRIGUEZ, Vicente. A descentralização da educação: a municipalização do ensino básico. In: ARRETCHE, Marta T.S.; RODRIGUEZ, Vicente **Descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo**. São Paulo, FUNDAP: FAPESP; Brasília: IPEA, 1988. p. 132 – 174.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 14, nº 40, p. 111 – 141, 1999.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, SP: vol. 23, nº 80, p. 25 – 48, 2002.

AZEVEDO, Janete M. L. de. **A educação como política pública**. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

_____. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, SP: vol. 23, nº 80, p. 49 – 72, 2002.

BASBAUM, Leônicio. **História sincera da República – das origens a 1889**. 5ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975/76.

_____. **História sincera da República – de 1889 a 1930**. 4ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

_____. **História sincera da República – de 1930 a 1960**. 4ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

BASSETTO, Luciana. **Política e organização da pré-escola na Secretaria Municipal de Educação de Campinas entre 1969 a 1988**. 2006. 292 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Buenos Aires: Gedisa, 2000.

BECK, Ulrich. Prefácio. In: BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001. p. 07 – 21.

_____. Teoría de la sociedad del riesgo. In: BERIAIN, Josetxo (comp). **Las consecuencias perversas de la modernidad – Modernidad, contingência y riesgo**. Trad. Celso Sánchez Capdequí. Barcelona: Anthropos, 1996. p. 201 – 221.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: In: SADER, Emir. GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 63 – 118.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

_____. **Política de Educação Infantil**. 1993.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. 1996.

_____. **FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Manual de instruções**. 2000.

_____. **Plano Nacional de Educação**. 2001.

_____. Emenda Constitucional nº 14/1996. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em 17 dez/2008.

_____. Emenda Constitucional nº 53/2006. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em 17 dez/2008.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988.

CAVAROZZI, Marcelo. **América Latina y la encrucijada democrática de principios del siglo XXI**. Conferencia inaugural presentada em el Seminario Internacional “Política Educativa y Territorios. Modelos de articulación entre niveles de gobierno”, Octubre 2008, 15 f. Buenos Aires, 2008.

CERISARA, Ana Beatriz. **Professoras de educação infantil – entre o feminino e o profissional**. São Paulo: Cortez, 2002.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 21ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

CHAVES, Eduardo O. C. O Liberalismo na Política, Economia e Sociedade e suas implicações para a Educação. In: LOMBARDI, José C.; SANFELICE, José L. (org). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, HISTDBR, 2007. p. 01 – 60.

CIRIZA, Alejandra. A propósito de Jean Jacques Rousseau. Contrato, educación y subjetividad. In: Boron, Atílio (org). **La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000. p. 81 – 112.

CUNHA, Luiz A. A Educação e a construção de uma sociedade aberta. In: CUNHA, Luiz A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977, p. 25 – 60.

_____. Capítulo 6: São Paulo. In: CUNHA, Luiz A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977, p. 197 – 227.

DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. Construindo a instituição dedicada à primeira infância. In: DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. **Qualidade na educação da primeira infância – perspectivas pós-modernas**. Trad. Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2003. p. 87 – 117.

DEL PRIORE, M. (org). **História das crianças no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2000.

DOURADO, Luiz F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, SP: vol. 23, nº 80, p. 235 – 253, 2002.

DRAIBE, Sônia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **ANPOCS – Ciências Sociais hoje**, São Paulo, n. 12, p. 13 – 61, 1989.

_____. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, n 24, p. 86 – 101, 1993.

_____. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo: vol 04, n 11, p.3 – 15, 1997.

DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociologia**. 10ª ed. Trad. Lourenço Filho. São Paulo: Melhoramentos, 1975.

ENGUITA, Mariano F. Do lar à fábrica, passando pela sala de aula: a gênese da escola de massas. In: ENGUITA, Mariano F. **A face oculta da escola: educação e trabalho no capitalismo**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989. p. 105 – 131.

ESPÍNDOLA, Adriana de A. **Contratação de financiamento externo multilateral Recursos para o setor educação**. 2008. 156 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008. Disponível em <http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000437218>. Acesso em 22 de set. 2008.

ESTÂNCIA HIDROMINERAL DE AMPARO: Flor da Montanha. Roberto P. T. Lima (org) São Paulo: Noovha América, 2006. (Série Conto, canto e encanto com a minha história).

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo, Ed. Globo, 1991.

FARIA, Ana Lúcia G.; PALHARES, Marina S. **Educação Infantil pós LDB: rumos e desafios**. 2ª ed. Campinas, SP: Autores Associados – FE/UNICAMP; São Carlos, SP: Editora da UFSCar; Florianópolis: Editora da UFSC, 2000.

FARIA, Ana Lúcia G. **Educação pré-escolar e cultura: para uma pedagogia da educação infantil**. 2ª ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP; São Paulo: Cortez, 2002.

FOOT, Francisco; LEONARDI, Victor. Revolução industrial na Inglaterra. As primeiras fábricas brasileiras. In: FOOT, Francisco; LEONARDI, Victor. **História da indústria e do trabalho no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Global Editora, 1982. p. 23 – 46.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo, Edart, 1978.

FREITAS, Helena C. L. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 137 – 168, set 2002.

GARRETÓN, Manuel. A. Las orientaciones analíticas y la problemática latinoamericana. **Política y sociedad – entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo**. Rosário: Homo Sapiens Ediciones, 2000. p. 17 – 38.

GUATTARI, Felix. As creches e a iniciação. In: GUATTARI, Felix. **Revolução molecular: pulsações políticas do desejo**. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 50 - 55.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre, L&PM, 1990.

HAM, Christopher; HILL, Michael. A burocracia e o Estado. In: HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Trad. Renato Amorim e Renato Dagnino. Campinas: Editora da UNICAMP, 2004. p. 61 – 80.

_____. Rumo à teoria da tomada de decisão. In: HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Trad. Renato Amorim e Renato Dagnino. Campinas: Editora da UNICAMP, 2004. p. 124 – 146.

HELLER, Hermann. A teoria do Estado. In: CARDOSO, Fernando H.; MARTINS, Carlos E. **Política & Sociedade**. Vol. 1 São Paulo: Ed. Nacional, 1979, p. 79 -111.

HOBBS, Thomas. **Del Estado**. In: HOBBS, Thomas. **Leviatan – O la materia, forma y poder de una republica, eclesiastica y civil**. 1ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1940. p. 137 – 141.

HÖFLING, Eloísa de M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos CEDES**, ano XXI, nº 55, p. 30 – 41, 2001.

KISHIMOTO, T. Os jardins de infância e as escolas maternais de São Paulo no início da República. **Cadernos de Pesquisas**, nº 64. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, p. 57 – 60, fev/1988.

_____. Pensando a formação em diferentes perspectivas. In: III Congresso Paulista de Educação Infantil, maio/2003, Águas de Lindóia. **Anais do III Congresso Paulista de Educação Infantil**. São Paulo: 2003.

KRAMER, Sônia. **A política pré-escolar no Brasil – a arte do disfarce**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

KRAWCZYK, Nora R.; VIEIRA, Vera L. A utopia da democratização e a modernização. In: KRAWCZYK, Nora R.; VIEIRA, Vera L. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990 – uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 47 – 74.

KUHLMANN JR, Moysés. Instituições Pré-Escolares Assistencialistas no Brasil (1899-1922). **Cadernos de Pesquisas**, nº 78. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, p. 17 – 26, ago/1991.

_____. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. 3ª ed. Porto Alegre: Mediação, 1998.

_____. Educando a infância brasileira. In: LOPES, E. M. T. et al. (org). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 469 – 496.

_____. Educação Infantil e currículo. In: FARIA, Ana Lúcia. G.; PALHARES, Marina. S. (org). **Educação Infantil pós – LDB: rumos e desafios**. 2ª ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2000, p. 51 – 65.

_____. A circulação das ideias sobre a educação das crianças no Brasil – início do século XX. In: FREITAS, Marcos C.; KUHLMANN JR, Moysés (org) **Os intelectuais na história da Infância**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 459 – 498.

KÜHNEL Reinhard. O modelo liberal de exercício do poder. In: CARDOSO, Fernando H.; MARTINS, Carlos E. **Política & Sociedade**. Vol. 1 São Paulo: Ed. Nacional, 1979. p. 242 – 256.

LAKATOS, Eva; MARCONI, Marina de A. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1991.

LAVINAS, Lena; NICOLL Marcelo. Atividade e vulnerabilidade: quais os arranjos familiares em risco? **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: vol 49, n 01, p. 67 – 97, 2006.

LECHNER, Norbert. **Estado y política em América Latina**. 1ª ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1981.

LENHARDT, Gero; OFFE, Claus. Teoria do Estado e Política Social – Tentativas de explicação político – sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 10 – 53.

LOMBARDI, José C; SANFELICE, José L. Apresentação. In: LOMBARDI, José C; SANFELICE, José L. (org). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados. Histedbr, 2007. p. VII – XVI.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **A pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MALTA CAMPOS, Maria. Atendimento à infância na década de 80: as políticas federais de financiamento. **Cadernos de Pesquisas**, nº 82. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, p. 05- 20, ago/1992.

_____. A mulher, a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisas**, nº 106. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, p. 117 – 127, mar/1999.

MARTINS, Carlos B. **O que é sociologia**. 25ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos e filosóficos e outros textos escolhidos**. Trad. José Carlos Bruni. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Pensadores).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Trad. Luís Claudio de Castro e Costa. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Trad. Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

MILLET, Damien e TOUSSAINT Eric. Introdução. In: MILLET, Damien e TOUSSAINT Eric. **50 perguntas 50 respostas sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial**. 1ª ed. Trad. Noémie Rodrigues Josse. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 27 – 28.

MORAES, Reginaldo. O liberalismo clássico. In: MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** Coord. Benjamin Abdala Junior, Isabel Maria M. Alexandre. São Paulo: Ed. SENAC São Paulo, 2001, p. 13 – 26.

MUSATTI, Tullia. Modalidades e problemas do processo de socialização entre crianças na creche. In: BONDOLI, Anna; MANTOVANI, Susana. **Manual de educação infantil de 0 a 3 anos**. 9ª ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998. p. 189 – 201.

NAKATANI, P. A crise do sistema capitalista mundial. In: VII Encontro Nacional de Economia Política, 2002, Curitiba. **Anais eletrônicos do VII Encontro Nacional de Economia Política**. v. 01. Curitiba, 2002. Disponível em: www.vermelho.org.br/pcdob/escolanacional/doc/bilbio_encon_txt1.doc. Acesso em 15 mar.2009.

NASCIMENTO, Maria Evelyn P. do. Educação Infantil: A construção de um novo nível de ensino. **Situação da Educação Básica no Brasil**. Brasília: MEC/INEP, p. 45-67, 1999.

_____. Os profissionais da Educação Infantil e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: FARIA, Ana Lúcia. G.; PALHARES, Marina. S. (org). **Educação Infantil pós – LDB: rumos e desafios**. 2ª ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2000, p. 100 – 112.

NOGUEIRA, Marco A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OFFE, Claus; RONGE Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado Capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 122 – 137.

OLIVEIRA, Zilma R. **Educação infantil: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2002.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. Da universalização do Ensino Fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 661-690, out. 2007.

OSZLAK, Oscar. Estado e Sociedade: Novas Regras do Jogo? In: BETIOL. Laércio F. **Sociedade e Estado: Superando as Fronteiras**. Trad. Maria Claudia Fittipaldi e Sandra Regina Chaves Nunes. São Paulo: FUNDAP, 1998. p. 49 – 109.

PAIVA, Vanilda. Educação e bem estar social. 1989. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol 12, nº 39, p. 161 – 200, 1991.

PEREIRA, Alessandra M. A. C. **PROESF: A articulação de trajetórias e saberes na construção da profissional de educação infantil**. Memorial de formação. 2008. 57 f. Trabalho de conclusão de curso (Memorial) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2008.

PERONI, Vera. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. In: PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003. p. 21 – 72.

_____. Relação da política educacional dos anos1990 com a redefinição do papel do Estado. In: PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003. p. 73 – 101.

PINTO, José M de R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, SP: vol. 23, nº 80, p. 109 – 136, 2002.

PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes**. 4ª ed. Tradução de José Severo de Camargo Pereira. São Paulo: Cortez, 1983.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Trad. Argelina Cheibub Figueiredo, Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

ROCHA, Eloísa A. C. As pesquisas sobre a educação infantil no Brasil: a trajetória da ANPED (1990 – 1996). **Pro-posições**, Campinas, vol.10, n.01[28], p. 54 – 74. mar. 1999.

ROCHA, Eloísa A. C.(coord); SILVA FILHO, João J.; STRENZEL, Giandréa R. **Educação Infantil (1983-1996)**. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2001. Disponível em: www.publicacoes.inep.gov.br/.../serie_doc_educacao_infantil_164.pdf. Acesso em 15 dez/2008.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**. Ano XXI, nº 55, Campinas: Cedes, p. 42 – 57, nov/2001.

_____. Descentralização e Políticas Públicas: o público e o privado na educação. In: II Seminário Internacional de Gestão da Educação. GREPPE – UNESP. Rio Claro, 2009. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática** - v. 19, n.32, jan.-jun./2009, p.111-126. Disponível em: <http://cecemca.rc.unesp.br/ojs/index.php/educacao/article/viewFile/2986/2495>. Acesso em 10 out. 2009.

ROJAS H. Fernando. Estado capitalista y aparato estatal. In: LECHNER, Norbert. **Estado y política em América Latina**. 1ª ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1981. p. 133 – 171.

ROSEMBERG, F. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisas**, nº 82. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, p. 21 – 30, ago/1992.

RUGIU, Antonio S. **Nostalgia do mestre artesão**. Tradução de Maria de Lourdes Meron, Campinas: Autores Associados, 1998.

SANFELICE, José L. Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC. **Cadernos Cedes**, vol. 24, n. 85, p. 1391-1398, dez/2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n85/a15v2485.pdf>. Acesso em set/2008.

SANTANA, Ângela. S. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2002, Lisboa, Portugal. **Anais eletrônicos do VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, 2002. Disp. em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043328.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2008.

SILVA, Anamaria S. Educação e assistência: direitos de uma mesma criança. **Pro-posições**, Campinas, vol.10, n.01[28], p. 40 – 53. mar. 1999.

SKINNER, Quentin. **El nacimiento del Estado**. 1ª ed. Trad. Mariana Gainza. Buenos Aires: Gorla, 2003.

SORJ, Camila. Políticas Públicas e a articulação entre trabalho e família: comparações interregionais. **Interseções**. vol. 2, Rio de Janeiro: UFRJ, p. 267-285, 2007.

SOUZA, Solange, J.; KRAMER, Sônia. **Educação ou Tutela? A criança de 0 a 06 anos**. São Paulo: Ed. Loyola, 1991.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e o terceiro milênio. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 2002, Lisboa, Portugal. **Anais eletrônicos do VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, 2002. Disponível em <http://www.clad.org.ve/fulltext/0044509.pdf> . Acesso em 11 nov. 2007.

TIRAMONTI, Guillermina. Após os anos 90: novos eixos de discussão na política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, Nora R.; CAMPOS, Maria M.; HADDAD, Sérgio. (org). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI – Reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 117 –140.

_____. La fragmentación educativa y los cambios em los factores de estratificación. In: TIRAMONTI, Guillermina. **La trama de la desigualdad educativa – mutaciones recientes en la escuela média**. 1ª ed. Buenos Aires: Manantial, 2004. p. 15 – 45.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian J.; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 4ª edição, São Paulo, Cortez, 2003. p. 125 – 187.

VENÂNCIO, Renato P. Maternidade Negada. In: DEL PRIORE, Mary. (org). **História das mulheres no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto e Fund. Ed. UNESP, 1997. p. 189 – 222.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Trad. Maria Irene de Q. F. Szmrecsanvi; Tamas J. M. K. Szmrecsanvi. São Paulo: Liv. Pioneira Ed. 1987.

ZERMENO, Sergio. Las fracturas del Estado. In: LECHNER, Norbert. **Estado y Política em América Latina**. 1ª ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1981. p. 60 – 86.

Sites consultados:

www.scielo.br

www.inep.gov.br

www.ibge.gov.br

www.amparo.sp.gov.br

<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/197480/decreto-21810-83-sao-paulo-sp>
http://www.inep.gov.br/basica/censo/escolar/sinopse/1996/tabela_1.htm
http://www.inep.gov.br/basica/censo/escolar/sinopse/1997/tabela_1.3.htm
<http://www.inep.gov.br/download/censo/1998/basica/censo-miolo-98.pdf>
http://www.inep.gov.br/download/censo/1999/basica/SINOPSE_1999.pdf

ANEXOS

ROTEIRO PARA ENTREVISTA AO PREFEITO MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE AMPARO NO PERÍODO DE 1993 A 1996.

PROBLEMA:

A descentralização, mecanismo que retira das mãos de um governo central as competências pela oferta e gestão de um serviço e as coloca nas mãos de outras esferas governamentais, é um fator característico e presente nos países da América Latina desde a década de 1990, desencadeado por ajustes neoliberais.

Desde fins da década de 1980, momento em que foi promulgada a última Constituição Nacional, até os dias atuais a educação, aqui entendida como uma política pública de caráter social vem sofrendo as consequências de inúmeras reformas de caráter estrutural, financeiro e organizacional.

Aqui destaco a Educação Infantil. Legalmente garantida como direito da criança pequena e opção da família, este nível educacional é marcado ao longo do período por ações que alteraram substancialmente a maneira como vinha sendo organizado. Dentre elas podemos destacar o caráter educativo de seu atendimento, a reorganização nominal e por faixa etária, a responsabilização exclusiva dos municípios pela sua oferta, as modificações nas formas de seu financiamento, dentre outras.

Assim, por meio de alguns dados, inicialmente levantados é possível verificar que a garantia do direito à Educação Infantil na década de 1990 em Amparo, município localizado no interior do estado de São Paulo, sofreu alterações em sua forma e organização, dentre eles: mudança na idade de matrícula para os bebês, adoção de critérios discriminatórios para seleção de quem seria matriculado em período integral e de quem não seria exclusão de itens que compunham o cardápio da merenda escolar, dentre outras.

Isso, embora não se tenha dados levantados a respeito, configurou-se num problema para muitas famílias que dependiam das creches em seu cotidiano.

Não busco, portanto apresentar uma solução para um problema, se não entender como isso se configurou na localidade onde este estudo se desenvolve.

QUESTÕES:

- 1 – Como o senhor acredita que as suas ações voltadas à educação infantil municipal estavam articuladas ao contexto nacional?
- 2 – Como se dava a interlocução entre Prefeitura e Secretaria Municipal de Educação?
- 3 – Por que foram implementados programas complementares durante a sua gestão? Por exemplo: Bolsas para estudantes do ensino superior. Qual foi a prioridade?
- 4 – Como se dava o processo de tomada de decisão para a formulação e implementação das políticas voltadas à educação infantil municipal? Quem eram os atores políticos/sociais envolvidos neste processo de discussão? Havia pressão de algum movimento?

ROTEIRO PARA ENTREVISTA À SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 1993 A 1996.

PROBLEMA:

A descentralização, mecanismo que retira das mãos de um governo central as competências pela oferta e gestão de um serviço e as coloca nas mãos de outras esferas governamentais, é um fator característico e presente nos países da América Latina desde a década de 1990, desencadeado por ajustes neoliberais.

Desde fins da década de 1980, momento em que foi promulgada a última Constituição Nacional, até os dias atuais a educação, aqui entendida como uma política pública de caráter social vem sofrendo as consequências de inúmeras reformas de caráter estrutural, financeiro e organizacional.

Aqui destaco a Educação Infantil. Legalmente garantida como direito da criança pequena e opção da família, este nível educacional é marcado ao longo do período por ações que alteraram substancialmente a maneira como vinha sendo organizado. Dentre elas podemos destacar o caráter educativo de seu atendimento, a reorganização nominal e por faixa etária, a responsabilização exclusiva dos municípios pela sua oferta, as modificações nas formas de seu financiamento, dentre outras.

Assim, por meio de alguns dados, inicialmente levantados é possível verificar que a garantia do direito à Educação Infantil na década de 1990 em Amparo, município localizado no interior do estado de São Paulo, sofreu alterações em sua forma e organização, dentre eles: mudança na idade de matrícula para os bebês, adoção de critérios discriminatórios para seleção de quem seria matriculado em período integral e de quem não seria exclusão de itens que compunham o cardápio da merenda escolar, dentre outras.

Isso, embora não se tenha dados levantados a respeito, configurou-se num problema para muitas famílias que dependiam das creches em seu cotidiano.

Não busco, portanto apresentar uma solução para um problema, se não entender como isso se configurou na localidade onde este estudo se desenvolve.

QUESTÕES:

1 – A partir das orientações nacionais para a Educação Infantil no início da década de 1990 como estava organizada a oferta a esse nível educacional no município de Amparo nesse período?

- Houve algum tipo de reorganização da oferta pública municipal à educação infantil que se diferenciasse da organização anterior, no momento em que assumiu a Secretaria de Educação?
- Como se organizava a estrutura da secretaria em relação ao quadro de servidores?
- Como se dava o processo de contratação dos servidores que trabalhariam com as crianças de 0 a 03 anos?

2 – Ao longo da década, em meados de 1990, ocorreram transformações significativas na oferta desse nível educacional no município?

3 – Que ações foram implementadas pela Secretaria Municipal de Educação à Educação Infantil nesse período? Por que estas ações foram implementadas?

- 4 – Havia listas de espera para atendimento? Se sim, para qual faixa etária?
- 5 – Que critérios justificavam o ingresso e a permanência dessas crianças na rede municipal de ensino?
- 6 – Houve modificação nos critérios ao longo do período, de forma a possibilitar maior ou menor acesso à Educação Infantil? Por quê?
- 7 – Durante o período foram implementados programas complementares à área educativa. Existiam programas educacionais complementares ou serviços destinados a faixa etária de 4 meses a 6 anos? Se sim, quais programas eram?
- 8 – Os programas foram exclusivamente mantidos pela SME ou havia articulação e interlocução com outras Secretarias ou Departamentos Públicos Municipais?
- 9 – Houve expansão de algum desses programas?
- 10 – Quais eram os critérios para ingresso e permanência no programa ou no serviço?
- 11 – Existia oferta de vagas para outros níveis educacionais? Quais? Se sim, em que momento ocorre essa nova oferta?
- 12 – A que era destinada a aplicação dos recursos financeiros disponíveis para a educação municipal?
- 13 – Como se deu o processo de tomada de decisão para a formulação e implementação das políticas educacionais municipais? Quem foram os atores políticos/sociais envolvidos neste processo? Quem discutia as ações? Havia discussão com a supervisão pedagógica ou com a direção das unidades escolares?
- 14 – Há ainda algum outro fator que mereça relevância e necessite ser exposto?

ROTEIRO PARA ENTREVISTA À SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO PERÍODO DE 1997 A 2000.

PROBLEMA:

A descentralização, mecanismo que retira das mãos de um governo central as competências pela oferta e gestão de um serviço e as coloca nas mãos de outras esferas governamentais, é um fator característico e presente nos países da América Latina desde a década de 1990, desencadeado por ajustes neoliberais.

Desde fins da década de 1980, momento em que foi promulgada a última Constituição Nacional, até os dias atuais a educação, aqui entendida como uma política pública de caráter social vem sofrendo as consequências de inúmeras reformas de caráter estrutural, financeiro e organizacional.

Aqui destaco a Educação Infantil. Legalmente garantida como direito da criança pequena e opção da família, este nível educacional é marcado ao longo do período por ações que alteraram substancialmente a maneira como vinha sendo organizado. Dentre elas podemos destacar o caráter educativo de seu atendimento, a reorganização nominal e por faixa etária, a responsabilização exclusiva dos municípios pela sua oferta, as modificações nas formas de seu financiamento, dentre outras.

Assim, por meio de alguns dados, inicialmente levantados é possível verificar que a garantia do direito à Educação Infantil na década de 1990 em Amparo, município localizado no interior do estado de São Paulo, sofreu alterações em sua forma e organização, dentre eles: mudança na idade de matrícula para os bebês, adoção de critérios discriminatórios para seleção de quem seria matriculado em período integral e de quem não seria exclusão de itens que compunham o cardápio da merenda escolar, dentre outras.

Isso, embora não se tenha dados levantados a respeito, configurou-se num problema para muitas famílias que dependiam das creches em seu cotidiano.

Não busco, portanto apresentar uma solução para um problema, se não entender como isso se configurou na localidade onde este estudo se desenvolve.

QUESTÕES:

1 – Como estava organizada a oferta à Educação Infantil no município no período que assumiu a Secretaria Municipal de Educação?

- Houve algum tipo de reorganização da oferta pública municipal à educação infantil que se diferenciava da organização anterior, no momento em que assumiu a Secretaria?
- Como se organizava a estrutura da secretaria em relação ao quadro de servidores?
- Como se dava o processo de contratação dos servidores que trabalhavam com as crianças de 0 a 03 anos?

2 – Que ações foram implementadas pela secretaria de educação à educação infantil nesse período? O que motivou a implementação destas ações?

3 – Havia listas de espera para atendimento? Se sim, para qual faixa etária?

4 – Que critérios justificavam o ingresso e a permanência dessas crianças na rede municipal de ensino?

5 – Houve modificação nos critérios ao longo do período, de forma a possibilitar maior ou menor acesso à Educação Infantil? Por quê?

6 – Existiam programas educacionais complementares ou serviços destinados a essa faixa etária? Se sim, quais programas eram?

- Houve alterações ou cancelamento de programas complementares que já estavam implementados? Se sim, qual foi a razão?

7 – Os programas foram exclusivamente mantidos pela SME ou havia articulação e interlocução com outras Secretarias ou Departamentos Públicos Municipais?

8 – Houve expansão de algum desses programas?

9 – Quais eram os critérios para ingresso e permanência no programa ou no serviço?

10 – Havia programas destinados à outra faixa etária?

11 – Existia oferta de vagas para outros níveis educacionais? Quais? Se sim, em que momento ocorre essa nova oferta?

12 – A que era destinada a aplicação dos recursos financeiros disponíveis para a educação municipal?

13 – Como se deu o processo de tomada de decisão para a formulação e implementação das políticas educacionais municipais? Quem foram os atores políticos/sociais envolvidos neste processo?

14 – Houve envolvimento do Conselho Municipal de Educação nestas discussões?

15 – Há ainda algum outro fator que mereça relevância e necessite ser exposto?

QUESTIONÁRIO À DIRETORA DE UNIDADE ESCOLAR DE ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO PERÍODO DE 1991 A 2000.

PROBLEMA:

A descentralização, mecanismo que retira das mãos de um governo central as competências pela oferta e gestão de um serviço e as coloca nas mãos de outras esferas governamentais, é um fator característico e presente nos países da América Latina desde a década de 1990, desencadeado por ajustes neoliberais.

Desde fins da década de 1980, momento em que foi promulgada a última Constituição Nacional, até os dias atuais a educação, aqui entendida como uma política pública de caráter social vem sofrendo as consequências de inúmeras reformas de caráter estrutural, financeiro e organizacional.

Aqui destaco a Educação Infantil. Legalmente garantida como direito da criança pequena e opção da família, este nível educacional é marcado ao longo do período por ações que alteraram substancialmente a maneira como vinha sendo organizado. Dentre elas podemos destacar o caráter educativo de seu atendimento, a reorganização nominal e por faixa etária, a responsabilização exclusiva dos municípios pela sua oferta, as modificações nas formas de seu financiamento, dentre outras.

Assim, por meio de alguns dados, inicialmente levantados é possível verificar que a garantia do direito à Educação Infantil na década de 1990 em Amparo, município localizado no interior do estado de São Paulo, sofreu alterações em sua forma e organização, dentre eles: mudança na idade de matrícula para os bebês, adoção de critérios discriminatórios para seleção de quem seria matriculado em período integral e de quem não seria exclusão de itens que compunham o cardápio da merenda escolar, dentre outras.

Isso, embora não se tenha dados levantados a respeito, configurou-se num problema para muitas famílias que dependiam das creches em seu cotidiano.

Não busco, portanto apresentar uma solução para um problema, se não entender como isso se configurou na localidade onde este estudo se desenvolve.

QUESTÕES:

1– A formação escolar da maioria dos profissionais que trabalhavam com as crianças de 0 a 03 anos em sua Unidade Escolar era:

- | | | |
|---|--|--|
| ☐ 1º grau/Ensino Fundamental | ☐ Magistério | ☐ Pós-Graduação |
| ☐ 2º grau/Ensino Médio | ☐ Ensino Superior | |

2 – Como era a sua participação nas discussões e nas tomadas de decisão acerca das políticas educacionais voltadas à educação infantil a serem implementadas no município?

- | | | |
|--|---|--|
| ☐ baixa participação | ☐ média participação | ☐ alta participação |
| ☐ não participava das discussões. | | |

3 – Como era a sua participação nas discussões e nas tomadas de decisão acerca das ações educativas voltadas à educação infantil a serem implementadas em sua Unidade Escolar?

- ☐ baixa participação ☐ média participação ☐ alta participação
☐ não participava das discussões.

4 – As listas de espera para atendimento se concentravam em qual faixa etária?

- ☐ 4 meses a 2 anos ☐ 02 a 03 anos ☐ 03 anos
☐ 04 anos ☐ 05 anos ☐ 06 anos
☐ não havia lista de espera.

5 – Os critérios que justificavam a permanência de crianças em tempo integral na Unidades Escolares onde trabalhava eram:

- ☐ Não havia crianças que freqüentavam período integral.
☐ Não havia critérios, todas as crianças eram matriculadas.
☐ Família trabalhadora.
☐ Família doente.
☐ Menor renda familiar.
☐ Crianças em situação de risco encaminhadas pelo Conselho Tutelar/Fórum/Promotoria.
☐ Crianças filhas de servidores municipais.
☐ outro_____.

6 – Os critérios que justificavam a permanência de crianças em período parcial na Unidades Escolares onde trabalhava eram:

- ☐ Não havia crianças que freqüentavam período parcial.
☐ Não havia critérios, todas as crianças eram matriculadas.
☐ Família trabalhadora.
☐ Família doente.
☐ Menor renda familiar.
☐ Crianças em situação de risco encaminhadas pelo Conselho Tutelar/Fórum/Promotoria.
☐ Crianças filhas de servidores municipais.

() outro_____.

7 – Há algum fator relacionado a essas questões que mereça relevância e necessite ser exposto?



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP.
FACULDADE DE EDUCAÇÃO.
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO.**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Amparo, 19 de maio de 2009.

À pesquisadora Alessandra Maria Aquino Canivezi Pereira.

Eu _____, estado civil
_____, documento de identidade _____, residente
_____ declaro para
os devidos fins que cedo os direitos de minha entrevista gravada e autorizada à pesquisa que tem
por objetivo compreender e definir como se deu a política de organização da Educação Infantil no
município de Amparo na década de 1990, de autoria da Profª Alessandra Maria Aquino Canivezi
Pereira, tendo como orientador o Prof. Dr. Vicente Rodriguez, do Programa de Pós-graduação em
Educação, desta Universidade.

entrevistada

Pesquisadora

Alessandra Maria Aquino Canivezi Pereira

Tel: (19) 3808 1010.

alecanivezi@yahoo.com.br



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP.
FACULDADE DE EDUCAÇÃO.
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO.**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Amparo, 07 de maio de 2009.

Você está sendo convidado a colaborar com o trabalho de pesquisa que tem por objetivo compreender e definir como se deu a política de organização da Educação Infantil no município de Amparo na década de 1990, de autoria da Prof^a Alessandra Maria Aquino Canivezi Pereira, tendo como orientador o Prof. Dr. Vicente Rodriguez, do Programa de Pós-graduação em Educação, desta Universidade.

Sua participação se dará por meio de respostas a um questionário, previamente elaborado, com questões objetivas e uma questão aberta. As informações obtidas auxiliarão na compreensão dos dados obtidos por meio de análise documental.

Você tem a garantia de tomar conhecimento e obter informações, a qualquer tempo, dos procedimentos e métodos utilizados neste estudo, bem como dos resultados parciais e finais da pesquisa. Para tanto, você poderá consultar o pesquisador responsável para quaisquer dúvidas e/ou esclarecimentos.

Nome: _____.

R.G: _____.

Função que ocupava na Secretaria Municipal de Educação na década de 1990: _____

_____.

Pesquisadora

Assinatura

Alessandra Maria Aquino Canivezi Pereira

Tel: (19) 3808 1010. alecanivezi@yahoo.com.br



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP.
FACULDADE DE EDUCAÇÃO.
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO.**

INSTRUMENTO PARA COLETA DE DADOS

Objetivo: Identificar e quantificar a oferta de Educação Infantil no município de Amparo na década de 1990

Unidade Escolar _____.

Rede () pública

Mês/base: março e novembro.

Ano 1991

Turma	Matrículas - março	Matrículas – novembro	Turno

Ano 1992

Turma	Matrículas - março	Matrículas – novembro	Turno

Ano 1993

Turma	Matrículas - março	Matrículas – novembro	Turno

Ano 1994

Turma	Matrículas - março	Matrículas – novembro	Turno

Ano 1995

Turma	Matrículas - março	Matrículas – novembro	Turno

Ano 1996

Turma	Matrículas - março	Matrículas – novembro	Turno

Ano 1997

Turma	Matrículas - março	Matrículas – novembro	Turno

Ano 1998

Turma	Matrículas - março	Matrículas – novembro	Turno

Ano 1999

Turma	Matrículas - março	Matrículas – novembro	Turno

Pesquisadora

Alessandra Maria Aquino Canivezi Pereira

Tel: (19) 3808 1010.

alecanivezi@yahoo.com.br