

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - DOUTORADO**

**MARIA FERNANDA REZENDE NUNES**

**EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:  
UM ESTUDO DAS ESTRATÉGIAS MUNICIPAIS DE ATENDIMENTO**

**RIO DE JANEIRO**

**2005**

MARIA FERNANDA REZENDE NUNES

EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:  
UM ESTUDO DAS ESTRATÉGIAS MUNICIPAIS DE ATENDIMENTO

Tese apresentada ao Curso de Doutorado  
em Educação da Universidade Federal  
Rio de Janeiro, como requisito parcial  
para obtenção do Grau de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Alberto Mello e Souza

Rio de Janeiro

2005

## FICHA CATALOGRÁFICA

Nunes, Maria Fernanda Rezende.

Educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: um estudo das estratégias municipais de atendimento. Faculdade de Educação da UFRJ/Maria Fernanda Rezende Nunes.- Rio de Janeiro: [s.n.], 2005.

250 p.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ, 2005

Orientador: Alberto Mello e Souza

1. educação infantil 2.sistema de ensino 3. políticas públicas

MARIA FERNANDA REZENDE NUNES

EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:  
UM ESTUDO DAS ESTRATÉGIAS MUNICIPAIS DE ATENDIMENTO

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em  
Educação da Universidade Federal do Rio de  
Janeiro, como requisito parcial para obtenção do  
Grau de Doutor.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alberto Mello e Souza - Orientador  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof<sup>a</sup>. Dra. Bertha de Borja Reis do Valle  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Prof<sup>a</sup> Dra. Maria Ligia de Oliveira Barbosa  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Reuber Gerbassi Scofano  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof<sup>a</sup> Dra. Sônia Kramer  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Para Rachel e Cid, os amores de minha vida.

## AGRADECIMENTOS

- Aos meus pais, João e Eddy, pela eterna força.
- Aos meus irmãos, Flávia, Paula, Patricia, Pedro, Monica e André, que, junto com seus companheiros e filhos, formam uma rede de solidariedade.
- Aos muitos companheiros de luta pela Educação Infantil que compõem o Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil - MIEIB, com os quais tanto tenho aprendido.
- Ao mestre e orientador, Alberto Mello e Souza, pela orientação segura, atenta e competente.
- À Sonia Kramer, amiga de sempre, parceira de trabalho, que compartilha os desafios e as conquistas da minha trajetória profissional.
- À Miriam Abramovay, cuja amizade transpõe o tempo, e que, com generosidade, vem compartilhando comigo novos conhecimentos e espaços.
- Aos amigos Ana Maria Alexandre Leite, Eliane Ribeiro Andrade, Luiz Carlos Gil Esteves, Maria Angela Carvalho de Oliveira Muniz e Miguel Farah Neto, que com fraternidade, carinho e competência tornam o trabalho mais especial.
- Aos colegas da UNIRIO, professores da Escola de Educação e ao Prof. Luiz Eduardo Marques da Silva, Decano do Centro de Ciências Humanas, pelo apoio prestado.
- Aos colegas do Departamento de Educação da PUC-Rio que confiam e apostam no meu trabalho docente.
- Aos amigos e professores da pós-graduação em educação infantil da PUC-Rio, Léa Tiriba, Cristina Porto, Cristina Carvalho, Aristeo Leite, Rita Ribes, Rita Frangela, Daniela Guimarães, Maria Luiza Oswald, Ana Elizabeth Lopes e Solange Jobim, com os quais, ao longo de uma década, venho partilhando a luta pelos direitos da criança a uma educação de qualidade.
- Ao grupo da pesquisa “Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro”, que autoriza este estudo.
- À Prof<sup>a</sup> Maria Ligia Barbosa, pelas valiosas contribuições oferecidas durante o curso de doutorado.
- À Dolores Kappel, pela ajuda nos dados estatísticos.

- À Patricia Corsino, companheira de autorias e idéias no âmbito da educação infantil.
- A Greice Bolgar, Patricia Santos e Paula Vargens, pela contribuição na organização dos dados levantados.
- Ao Jorge Werthein, amigo que, com confiança, deu-me a oportunidade de participar de estudos e pesquisas que em muito contribuíram para a realização deste trabalho.
- À Solange Pinho pela cuidadosa revisão.
- Às equipes das secretarias municipais de educação que aceitaram participar desta pesquisa, oferecendo sinceros e comoventes depoimentos.

“Brincar com a criança não é perder tempo, é ganhá-lo: se é triste ver meninos sem escola, mais triste ainda é vê-los sentados, enfileirados, em salas sem ar, com exercícios estéreis, sem valor para a formação do homem”.

(Carlos Drummond de  
Andrade)



## RESUMO

Este estudo discute o universo que compõe a Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro, considerando o reflexo das transformações sociais na formulação das políticas de atendimento voltadas para as crianças pequenas em diferentes contextos. Reconhece e discute o processo de institucionalização da infância no Brasil e em países membros da OCDE, abordando os conceitos de equidade, igualdade e os direitos das crianças de 0 a 6 anos. Ao mesmo tempo, levanta os avanços legais e os desafios decorrentes de uma realidade de atendimento construída a reboque das necessidades da população. A investigação abrange as secretarias municipais de educação e suas estratégias de atendimento e gestão, enfocando as modificações decorrentes da implantação do FUNDEF. Este percurso analítico revelou os novos arranjos presentes na educação infantil e no ensino fundamental e suas influências na estrutura e na organização dos sistemas municipais de ensino. Possibilitou, ainda, a revelação de elementos significativos para a construção de novas práticas no campo da Educação Infantil, que, no momento, restringe as possibilidades das crianças de menor renda ao que é possível e não ao que é necessário ou desejado.

## ABSTRACT

This study concerns with child education in the State of Rio de Janeiro and deals with the consequences of the social changes in the formulation of the policies regarding young children. The process of childcare in Brazil, as well as in many OECD countries, is viewed stressing the concept of equity and the rights of children in the 0-6 age group. At the same time, it describes the changes in the legal system and the need to improve the existing institutions to provide the attention demanded by the families. The research concerns with the strategies of municipal secretaries of education as well as their management practices, and includes the changes that resulted from the FUNDEF rules. Thus, it discloses changes occurring both in child and primary education and how this affects the organization of the municipal education systems. Finally, the study suggests new ways to improve child education so as to become possible to cover the needs of the disadvantaged children.

## RESUMÉE

Cet étude débat l'univers qui compose l'éducation infantile dans l'état du Rio de Janeiro, en prenant en considération le réflexe des transformations sociales dans la formulation des politiques de l'attention tournée vers les enfants petites en différents contextes. Il reconnaît et débat le procès d'institutionnalisation de l'enfance au Brésil et dans les pays membres de l'OCDE, en abordant les concepts d'équité, égalité et les droits des enfants du 0 à 6 ans. Au même temps, il monte les avances légales et les défis découlant d'une réalité d'attention battue sur les besoins de la population. L'investigation embrasse les secrétariats municipaux d'éducation et leurs stratégies d'attention et gestion, en focalisant les modifications découlant de l'implantation du FUNDEF. Cet parcours analitique a revelé les nouveaux arrangements présents dans l'éducation infantile e dans l'enseignement primaire et leurs influences dans la structure et organisation des systèmes municipaux d'enseignement. Il a encore possibilité la révelation d'éléments significatifs pour la construction de nouvelles pratiques dans le domaine de l'éducation infantile qui, au moment, restreind les possibilités des enfants à bas revenu à ce qu'il est possible et pas a ce qu'on desire ou a ce qu'il faut.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1:</b> Porcentagem de crianças com até 6 anos de idade vivendo em domicílios com abastecimento adequado de água.	127
<b>GRÁFICO 2:</b> Porcentagem de crianças com até 6 anos de idade vivendo em domicílios com coleta de lixo.	129
<b>GRÁFICO 3:</b> Distribuição dos municípios por áreas englobadas pelas secretarias de educação. Estado do Rio de Janeiro – 2000.	164
<b>GRÁFICO 4:</b> Proporção em relação à população de 4 a 6 anos de idade do Estado, de matrículas do pré-escolar e CA e média de cobertura do atendimento por classificação da cobertura. Estado do Rio de Janeiro – 2000.	173
<b>GRÁFICO 5:</b> Distribuição dos municípios por idade de ingresso no Ensino Fundamental. Estado do Rio de Janeiro – 2000.	179
<b>GRÁFICO 6:</b> Distribuição dos municípios por existência de um setor específico para educação infantil. Estado do Rio de Janeiro – 2000.	181
<b>GRÁFICO 7:</b> Distribuição dos municípios por frequência do acompanhamento pedagógico aos estabelecimentos de educação infantil. Estado do Rio de Janeiro – 2000.	181
<b>GRÁFICO 8:</b> Distribuição de municípios, segundo existência de plano de carreira. Estado do Rio de Janeiro – 2000.	186
<b>GRÁFICO 9:</b> Municípios por mecanismo de nomeação do diretor de creches e pré-escolas. Estado do Rio de Janeiro – 2000.	188
<b>GRÁFICO 10:</b> Distribuição de municípios por existência de requisitos mínimos para diretor. Estado do Rio de Janeiro – 2000.	189
<b>GRÁFICO 11:</b> Municípios por formação mínima exigida para o cargo de diretor de creches e de pré-escolas. Estado do Rio de Janeiro – 2000.	189

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1:</b> Regiões do Governo do Estado do Rio de Janeiro.	112
<b>QUADRO 2:</b> População por região do Estado (em %).	137
<b>QUADRO 3:</b> Matrículas na pré-escola municipal por região do Estado (em %).	138
<b>QUADRO 4:</b> Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001.	140
<b>QUADRO 5:</b> Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região norte do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001.	143
<b>QUADRO 6:</b> Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região serrana do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001.	144
<b>QUADRO 7:</b> Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região Baixada Litorânea do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001.	146
<b>QUADRO 8:</b> Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região Médio Paraíba do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001.	147
<b>QUADRO 9:</b> Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região Centro Sul do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001.	148
<b>QUADRO 10:</b> Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região Litoral Sul do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001.	149
<b>QUADRO 11:</b> Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001.	150
<b>QUADRO 12:</b> Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região da Capital do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001	151
<b>QUADRO 13:</b> Matrícula de pré-escola e Classe de Alfabetização, média financeira regional disponível criança/ano, razão da média financeira regional e estadual, segundo o segmento de ensino das redes municipais das regiões do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001	153
<b>QUADRO 14:</b> Municípios segundo as regiões do Estado em que se localizam. Estado do Rio de Janeiro – 2000.	159

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1:</b> Distribuição dos alunos matriculados nas redes municipais de ensino, por modalidade de atendimento. Estado do Rio de Janeiro – 1997, 1999 e 2000.	97
<b>TABELA 2:</b> Proporção de pessoas com renda familiar inferior a meio salário mínimo, por grupos etários no Brasil.	122
<b>TABELA 3:</b> Famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade, por classes de rendimento médio mensal familiar <i>per capita</i> em salário mínimo, segundo as grandes regiões.	123
<b>TABELA 4:</b> Porcentagem de crianças com até 6 anos de idade vivendo em famílias pobres chefiadas por homens e mulheres.	124
<b>TABELA 5:</b> Escolaridade média dos pais e mães de crianças com até 6 anos de idade .	125
<b>TABELA 6:</b> Distribuição setorial dos pais de crianças com até 6 anos de idade.	126
<b>TABELA 7:</b> Distribuição setorial das mães de crianças com até 6 anos de idade.	127
<b>TABELA 8:</b> Taxa de escolarização das crianças de 0 a 6 anos nas creches e pré-escolas.	130
<b>TABELA 9:</b> Taxa de escolarização das crianças em creches segundo a classe de rendimento médio mensal familiar.	131
<b>TABELA 10:</b> Taxa de escolarização de crianças que freqüentam as pré-escolas segundo a classe de rendimento médio mensal familiar.	132
<b>TABELA 11:</b> Matrícula inicial na creche e na pré-escola, segundo a dependência administrativa, no Estado do Rio de Janeiro.	133
<b>TABELA 12:</b> Regiões, segundo os municípios que devolveram os questionários e os que as compõem. Estado do Rio de Janeiro - 2000.	158
<b>TABELA 13:</b> Municípios, população de 4 a 6 anos de idade, matrícula no pré-escolar e CA e média de cobertura do atendimento, segundo a classificação da cobertura. Estado do Rio de Janeiro – 2000.	171
<b>TABELA 14:</b> Número de municípios por formas de apoio dadas pelas SME em creches que não pertencem à rede municipal de ensino (mais de uma resposta poderia ser assinalada).	190

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	17
<b>Capítulo 1 – A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL</b>	29
1.1. O panorama do atendimento	32
1.2. A experiência das organizações multilaterais	56
<b>Capítulo 2 – A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INFÂNCIA</b>	65
2.1. Uma nova institucionalidade da infância?	76
2.2. Entrada da Educação Infantil nos sistemas de ensino	80
2.3. Refletindo sobre as condições das crianças brasileiras: direitos das crianças e desigualdades educacionais	82
2.4. Sistemas municipais de ensino: um caminho a ser trilhado	92
2.4.1 Descentralização: falsa solução?	93
2.4.2 Integração das creches e pré-escolas aos sistemas municipais de ensino	94
2.4.3 As crianças de 6 anos: por que o ensino fundamental?	97
<b>Capítulo 3 – A PESQUISA E SEUS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b>	103
3.1. Procedimentos adotados para a elaboração e aplicação dos questionários	109
3.2. Procedimentos adotados para a elaboração e realização das entrevistas coletivas	111
<b>Capítulo 4 – A SITUAÇÃO DA INFÂNCIA NO BRASIL</b>	120
4.1. As condições de vida da população e das crianças	121
4.2. Quem são as crianças que freqüentam instituições de educação infantil?	129
4.3. A situação dos municípios do Estado do Rio de Janeiro: entre o atendimento e a arrecadação	135

<b>Capítulo 5 – OS ACHADOS DA PESQUISA DE CAMPO</b>	157
5.1 - Os dados quantitativos	157
5.1.1 Organização dos sistemas de ensino e dos Conselhos Municipais de Educação	160
5.1.2 Áreas que englobam as Secretarias Municipais de Educação	164
5.1.3 Cobertura do atendimento	167
5.1.4 Organização do Ensino Fundamental	177
5.1.5. Organização e funcionamento da educação Infantil	180
5.1.6 Ingresso e carreira	184
5.1.7 Diretores: mecanismos de nomeação e pré-requisitos exigidos	187
5.1.8 Convênios com organismos não-governamentais	189
5.2 Os dados qualitativos - Gestão da educação infantil: concepção, identidade e formação	193
5.2.1 Identidade dos profissionais, identidade da gestão e identidade da educação infantil	193
5.2.2 O papel da Secretaria na formação continuada	204
<b>Capítulo 6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	215
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	230
<b>ANEXOS</b>	242
Anexo 1 - Cobertura do atendimento da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro	243
Anexo 2 – O questionário	246



## **EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM ESTUDO DAS ESTRATÉGIAS MUNICIPAIS DE ATENDIMENTO**

### **INTRODUÇÃO**

Os "olhos" com que "revejo" já não são os "olhos" com que "vi". Ninguém fala do que passou a não ser na e da perspectiva do que está passando.

Paulo Freire

Cada recordar assume uma nova versão, uma outra visão, que ganha contornos diferentes de acordo com o narrador, o interlocutor e o contexto. Esta apresentação trata das sucessivas aproximações que venho experimentando em relação ao tema da educação infantil na minha trajetória pessoal e profissional.

Numa narrativa menos formal e acadêmica, exponho os pontos que deram suporte aos trabalhos que venho realizando e a história que se construiu para parte da infância brasileira, nas creches e pré-escolas. Portanto, a lembrança será o instrumento que me permitirá dialogar, reconstruindo os caminhos que utilizei e a experiência que fui acumulando no trabalho com a educação infantil.

Minha narrativa tem início em 1978. Naquela época, fazia um estágio em “psicologia comunitária” – eixo da área de estudo na qual me integrava, na universidade – na favela de Acari. Trabalhava diretamente com 50 crianças e duas mães que inauguraram a primeira creche implantada nas adjacências de Irajá. Após dois anos, havia dez creches e a realização de inúmeros cursos, para os profissionais que lá trabalhavam, sobre a educação da criança pequena (os temas retratavam a complexidade da atividade - corpo e movimento, saúde da

criança, sexualidade, gestão da creche, organização de uma reunião de pais, parceria comunitária etc.), além de cursos de capacitação para mulheres vinculadas à associação de moradores, que viam a possibilidade de tornar a atividade de cuidado da criança uma tarefa educativa. A princípio, a creche servia para possibilitar que tantas outras mulheres pudessem sair em busca do sustento da família: ambiente seguro e propício para o desenvolvimento infantil, onde podiam deixar os seus filhos. Depois de tantas descobertas feitas a partir da reflexão sobre o trabalho, essas profissionais foram, aos poucos, tomando consciência da importância de reivindicar uma educação de qualidade para aquelas crianças; educação que pudesse ser, a médio e longo prazos, assumida pelo Estado, não como um favor, uma regalia para poucos, mas como um direito de mulheres e homens trabalhadores e de seus filhos.

Aluna de graduação da PUC-Rio, em vias de me formar, fui aprendendo, naquele local desprovido de condições mínimas para que o ser humano se sentisse, verdadeiramente, cidadão, a me indignar. Não só a me indignar, mas, também, a mudar a minha trajetória pessoal, que, até então, se voltava para a iniciação e o aperfeiçoamento de uma profissão essencialmente relacionada ao trabalho com o sujeito na sua dimensão individual. Trabalhar com a educação popular foi uma ruptura, um projeto desenvolvido numa ação conjunta e inovadora do poder público e de entidades da sociedade civil organizada daquela região.

Foi nesse contexto que pude pensar o significado da educação e enfrentar o desafio de valorizar o espaço da creche, a vida das crianças, os direitos do cidadão e a democracia e de estimular os atores desse processo a serem autores da sua própria história.

Essa experiência iniciou um processo amadurecido em muitas outras. O MOBREAL, Movimento Brasileiro de Alfabetização, por exemplo, foi o marco de uma formação profissional. Lá tive a oportunidade de fazer parte da coordenação de implantação do

Programa Pré-Escolar (1982), desenvolvido em mais de quatro mil municípios do Brasil. Eram os Núcleos de Educação Pré-Escolar e os Grupos de Atendimento à Criança, que se diferenciavam de acordo com o número de crianças atendidas e o profissional envolvido. Foi lá que aprendemos a olhar além das aparências, a criar "o incômodo positivo", na crença de que podíamos transformar os espaços adaptados para as crianças (centros espíritas, salões paroquiais, garagens, salas de associações, galpões etc.) nos espaços das crianças (as escolas de educação infantil), num movimento constante de argumentação e contra-argumentação. E foi de incômodo em incômodo, olhando o possível e o aparente impossível, que fui partilhando - e também produzindo - a construção de parte da história da educação infantil no Brasil. A Revista Criança, editada pelo MOBREAL, foi uma iniciativa pioneira de diálogo com os profissionais de creches e pré-escolas. Pelo alcance nacional (era enviada a todas as unidades de educação infantil cadastradas) e pelo número de cartas recebidas - que retornavam com sugestões da equipe -, foi um esforço que, sem dúvida, alçou a educação infantil como um campo da política. Essa história tem muitos co-autores – vários tenho oportunidade de identificar, ao longo da tese, pelas idéias e pelos diálogos que se constituíram em peças importantes na construção do objeto. Outros, infelizmente, anônimos, mas que deram vida e concretude a tantas leis, resoluções e pareceres construídos em gabinete, muitos destes, inspirados no desafio que enfrentam esses profissionais em atuar com crianças e valorizar um trabalho que tem sido, insistentemente, desprezado pelos formuladores das políticas sociais.

Foram muitas as marcas constitutivas da minha trajetória profissional. Como mais importantes, poderia citar: envolvimento de professores no processo de produção, parte fundamental da estratégia de apropriação do saber sistematizado e da construção de novos conhecimentos; desenvolvimento de um processo capaz de, no dia-a-dia, ir rompendo com dicotomias correntes (teoria/prática, conteúdo/método, educar/cuidar), sempre a partir de uma

concepção de educação que considera a realidade em sua totalidade e que a toma como ponto de partida e chegada; adoção de uma estratégia de trabalho que associa a prática diária a momentos voltados para a discussão ou o aprofundamento de questões específicas, por meio da realização de seminários, encontros, debates etc.

O fato de ter uma inserção concreta de trabalho com professores da rede pública levou-me, em 1992, a participar da pesquisa "Cultura, Modernidade e Linguagem: o que narram, lêem e escrevem os professores". Esta pesquisa, a partir das obras de Walter Benjamin, Mikhail Bakhtin e Lev Vygotsky, denunciava como os textos pedagógicos e as estratégias de formação de professores, na sua maioria, matam a riqueza dos diálogos e das interações entre atores sociais que fazem a educação - adultos e crianças. Apontava, ainda, "que a perda gradativa do saber e do saber fazer historicamente imposta aos professores resulta do próprio empobrecimento da experiência do professor com o conhecimento, neste caso com a linguagem." (JOBIM E SOUZA; KRAMER, 1992, p. 4)

Concomitantemente aos estudos acadêmicos, no ano de 1993, ingressei, como técnica em assuntos educacionais, na Delegacia do MEC no Estado do Rio de Janeiro – Demec/RJ. Junto a uma equipe, criamos uma área de atendimento aos municípios no campo das políticas públicas para o ensino fundamental, a educação de jovens e adultos, o ensino médio, a educação profissional e, principalmente, no meu caso, a educação infantil. Desde então, venho tendo contato, conhecendo as diferentes realidades do Estado do Rio de Janeiro, convivendo com o cotidiano das secretarias de educação.

Participando da formulação do documento sobre a política de Educação Infantil proposta pelo MEC, fiz parte da equipe da relatoria do I Simpósio Nacional de Educação Infantil, que culminou com a aprovação da Política Nacional de Educação Infantil (1994,

MEC/SEF/COEDI). Este processo de trabalho foi bastante relevante, uma vez que definiu as propostas da área da educação infantil a serem apresentadas à Conferência Nacional de Educação para Todos.

Esse trabalho, aos poucos, ganhou contornos mais amplos e extrapolou os limites da própria Demec/RJ, por meio da articulação entre as diferentes instâncias, públicas e privadas, envolvidas nas questões da educação. Era fundamental, naquele momento, a realização de um diagnóstico mais aprofundado a respeito das propostas pedagógicas/curriculares em curso nas diversas unidades da federação, investigando os pressupostos em que se fundamentam as diretrizes e princípios que estabelecem. A partir de um grupo de trabalho amplo, elaboramos um documento que traduzia as orientações metodológicas que pudessem subsidiar as instâncias executoras da educação infantil na análise, avaliação e/ou elaboração de suas próprias propostas pedagógicas (Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil – MEC/SEF/COEDI, 1996).

Nessa linha, ganha especial destaque a criação, em 1996, do Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro.

A militância no Fórum permitiu, de certa forma, resgatar, com outra qualidade, a experiência acumulada na década de 1980, fazer novos parceiros e voltar a transitar nos espaços da academia, o que já se vinha configurando por meio da participação em fóruns diversos. Esse processo teve sua culminância em 2000, quando passei a integrar a secretaria executiva do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil - MIEIB. Tal movimento originou-se não só pelo fato de que a educação infantil em nosso país vem se expandindo e ganhando expressão, mas, principalmente, porque tanto a Constituição Federal como o Estatuto da Criança e do Adolescente explicitam que a oferta do atendimento das crianças de

zero a seis anos é dever do Estado. Sua inclusão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na qualidade de primeira etapa da Educação Básica, implica a efetivação do reconhecimento do direito da criança de 0 a 6 anos à educação, definindo incumbências, finalidades e a formação necessária aos seus profissionais. Sem dúvida, a legislação, fruto de uma história de lutas e reivindicações de diferentes grupos da sociedade civil organizada, representa um avanço. Entretanto, a educação da criança pequena ainda precisa enfrentar muitos desafios à sua concretização, tanto no que se refere à ampliação do atendimento, à melhoria da qualidade, ao financiamento, à inserção das instituições nos sistemas de ensino, quanto aos aspectos relativos à conceitualização e à formação de seus profissionais. Essa realidade aponta, necessariamente, para a reorganização das redes de educação infantil, configurando um período de transição que vem sendo marcado por ameaças, perdas e ganhos.

O processo de enfrentamento desses desafios, na busca da efetivação dos direitos conquistados, mobilizou a organização de comissões ou Fóruns de Educação Infantil em vários estados (Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás, Pernambuco, Bahia, Pará, Maranhão, Espírito Santo, Acre, Alagoas). Esses Fóruns têm se constituído como espaços suprapartidários, articulados por instituições, órgãos e entidades comprometidos com a luta pela garantia de acesso das crianças de 0 a 6 anos a um atendimento de qualidade e pelo fortalecimento desse campo de conhecimentos e de atuação profissional. A proposta de organização do Movimento Interfóruns Estaduais de Educação Infantil do Brasil vem responder a essa demanda, compartilhando princípios e critérios de qualidade norteadores de ação e propondo uma pauta de atuação que possibilite potencializar as iniciativas dos parceiros envolvidos.

O trabalho de pesquisadora na UNESCO<sup>1</sup> também possibilitou o contato com as escolas públicas brasileiras, professores e alunos. Particularmente, cito o estudo “Escolas inovadoras: experiências bem-sucedidas em escolas públicas”, que teve como objetivo central conhecer e dar visibilidade a diversas experiências que vêm sendo desenvolvidas em escolas públicas das regiões metropolitanas de 14 Unidades da Federação, “*que por meio de configurações diversas, têm prevenido e enfrentado situações de violências nas escolas com repercussões diretas na qualidade da educação*” (p.10). Esse trabalho permitiu a construção de um contraponto aos desígnios atribuídos à escola pública - constituída em um campo vasto, plural e diversificado, marcado por uma série de dificuldades, ancoradas, principalmente, nas precárias condições educacionais. Ao lado dessa realidade complexa, própria de uma instituição que reúne diferentes dimensões do campo social, observaram-se práticas, soluções e respostas inesperadas, que buscam construir um outro tipo de história, longe daquelas que reproduzem o fracasso e a descrença. Essas novas histórias nasceram exatamente de uma escola que se reconhece na diversidade, na luta contra os processos sociais excludentes, na aposta e na crença incondicional nos seus alunos, sujeitos sociais, repletos de necessidades, desejos e sonhos.

A participação no corpo docente e no Curso de Especialização em Educação Infantil: perspectivas de trabalho em creches e pré-escolas (pós-graduação *lato sensu*), da PUC-Rio, vem sendo marcada por essas múltiplas experiências, tanto pelo ensino - a diversidade de monografias orientadas -, quanto pela pesquisa, uma vez que participo do estudo “Formação de profissionais de educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação” (Rio de Janeiro, 1999, PUC-Rio/Faperj), coordenado pela professora Sonia Kramer, e, também, pela extensão, por meio da coordenação pedagógica do curso de extensão para professores vinculados à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, no âmbito da formação dos profissionais de educação infantil.

Trabalhar e pesquisar na e para a história de formulação e implementação de políticas e dos programas destinados à criança de zero a seis anos no país, consolidados a partir de lutas que nasceram no final dos anos 1970 - onde, ao lado do Movimento pela Anistia, da

---

<sup>1</sup> Trabalho como pesquisadora da UNESCO a partir de um convênio com a UNIRIO (órgão onde sou funcionária), desde 2000.

Campanha contra a Carestia e dos movimentos de mulheres, o Movimento de Creches defendia a educação das crianças como direito dos trabalhadores -, conhecendo a realidade das crianças e das famílias de Acari e Vila Rica do Irajá, fez com que me apropriasse da realidade de tantas crianças e famílias que viviam em condições de miserabilidade social.

A década de 1980 foi marcada, por um lado, pelo surgimento das escolas comunitárias, por meio de uma política de incremento de ações formuladas pela Secretaria de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e, por outro, pelo movimento da Constituinte de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, quando, pela primeira vez, foram reconhecidos o direito das crianças de 0 a 6 anos à educação, o dever do Estado e a opção da família. Aí, tornou-se mais concreta minha atuação profissional, formando professores de muitos municípios brasileiros, construindo materiais didáticos, enfim, refletindo e teorizando sobre os objetivos e as diretrizes da educação infantil.

As creches comunitárias tiveram as favelas como foco de sustentação, ancoradas nas aspirações populares de dar instrução a seus filhos e na frustração de não conseguir respaldo na escola pública. Com um misto de estranheza, mas acreditando na vez das crianças, o UNICEF, então, definia as diretrizes de atuação que envolveram as creches: educação comunitária, ou seja, apoio às escolas organizadas em áreas de baixa renda; treinamento e profissionalização dos educadores comunitários; fornecimento de material pedagógico e apoio nutricional; e assessoria técnica pedagógica. Os prédios escolares eram, em geral, da própria comunidade, e, para a seleção dos educadores, não havia critérios claros quanto à formação e à experiência profissional. Lutamos contra a concepção desses programas implantados no Rio de Janeiro e em todo o país, principalmente no Nordeste, que, ao invés de oferecer um atendimento educacional de qualidade para as crianças, transformavam em “agentes



comunitários” as mulheres/mães pobres, sem regularidade de salário, sem compromisso de repasse de verbas para a alimentação e o desenvolvimento do programa. Programas de mães crecheiras e de creches domiciliares foram incentivados, penalizando as crianças, notadamente as mais pobres, pela precariedade do atendimento a que faziam jus.

Os anos 1990 - da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB, de 1996, que afirma a educação infantil como primeira etapa da educação básica – consolidaram o meu ingresso na universidade, formulando uma proposta de trabalho em creches e pré-escolas e, simultaneamente, pesquisando sobre a formação desses profissionais, junto com uma equipe reduzida que acredita na importância da habilitação e da qualificação daqueles que trabalham com as crianças de 0 a 6 anos.

Nessa trajetória, pode-se constatar a fragmentação e a inexistência de um projeto nacional que priorize o atendimento integral da criança. Como resposta à legislação e aos compromissos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, vários programas e serviços foram implantados nos diferentes ministérios, sem articulação intersetorial e sem interlocução com os antigos programas e serviços. Assim, o Brasil assistiu, nos últimos anos, a uma multiplicação de programas nos diferentes ministérios, que foram implantados de forma fragmentada - a educação infantil tem sido a testemunha privilegiada desses acontecimentos -, *sem sistema de informação consistente e articulado e sem processo de avaliação do impacto das ações, serviços e programas na melhoria de vida da população. A duplicação e a fragmentação das ações são observadas tanto entre os ministérios quanto dentro deles, entre os vários programas e ações* (UNESCO, 2003, p.33).

Tal como pontua o livro “Os serviços para a criança de 0 a 6 anos do Brasil”, da UNESCO (2003), essa desintegração é decorrente da história da educação infantil no Brasil, que se desenvolveu em caminhos distintos:

O atendimento das crianças de famílias mais afluentes e/ou com idade mais próxima da escolar foi oferecido pelo sistema educacional, nas pré-escolas ou jardins de infância, de tempo parcial; para as famílias mais pobres e abrangendo toda a faixa etária de zero a seis anos, foi a área de assistência social que expandiu a oferta, com ênfase na função de guarda (P.34).

Essa gama de trabalhos oriundos de uma trajetória acadêmica, como também de um conjunto de práticas vivenciadas no âmbito de uma trajetória de luta em defesa da oferta de um atendimento público, de qualidade, para as crianças de 0 a 6 anos, foi o terreno para a construção do objeto de estudo desta tese.

O foco deste estudo está centrado na análise da Educação Infantil – EI, no âmbito das instituições de educação, a partir das experiências que estão sendo desenvolvidas pelo poder municipal, principalmente no que diz respeito ao artigo 89 das disposições transitórias da LDB, que determina que “as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas, no prazo de três anos, a contar da publicação desta lei, **integrar-se-ão ao respectivo sistema de ensino**”. Nesse sentido, pretende-se identificar as estratégias de organização que os sistemas municipais de ensino vêm desenvolvendo para atender à educação infantil, no âmbito da educação básica, sua adequação às condições de vida dos educandos e os modos como vêm promovendo, de fato, a integração dos estabelecimentos de ensino para a educação infantil.

Por seu caráter determinante na vida dos cidadãos, as iniciativas que visam ao estabelecimento de políticas por parte do governo brasileiro merecem ampla discussão, tanto

em relação às formas como foram concebidas e implantadas quanto em relação aos seus conteúdos, consonâncias e dissonâncias.

O estudo apresentado contempla as secretarias municipais de educação do Estado do Rio de Janeiro, as suas estruturas, formas de organização, cobertura de atendimento e os modos de concepção e gestão da Educação Infantil. Seus resultados permitem mostrar que práticas singulares podem oferecer pistas importantes para o entendimento de questões amplas, tais como as desigualdades e os difíceis processos de integração, bem como dar a conhecer estratégias, espaços de resistência e caminhos alternativos mais democráticos.

Na sua realização, consideramos indispensável resgatar a constituição da institucionalização da infância, a fim de compreender o modo como essa etapa da educação foi sendo estabelecida. Para tanto, fez-se necessário conhecer as realidades de outros países, a fim de se ter maior clareza e compreensão sobre os processos implantados no Brasil.

Conforme sinalizam Lüdke e André (1986), a variedade de fontes de informação numa pesquisa permite que distintos pontos de vista sejam representados. Assim, combinando diversos meios (dados censitários, documentos oficiais, registros, entrevistas, interpretação de gestores, entre outros), pretendo construir caminhos que contribuam para a reflexão em torno desse nível de ensino, suas particularidades e formas de organização, a fim de permitir novas formulações no campo da educação infantil.

Além da presente introdução, este trabalho se organiza da seguinte maneira:

- O Capítulo 1 - “A educação infantil no cenário internacional” - tem como objetivo traçar um panorama do atendimento à criança em diferentes países e pensar sobre o reflexo das transformações sociais na construção das políticas de atendimento voltadas para as crianças pequenas, em diferentes contextos.
- O capítulo 2 – “A institucionalização da infância” - está voltado à discussão sobre a institucionalização da infância no Brasil e em países membros

da OCDE, discutindo os conceitos de equidade, igualdade e os direitos das crianças de 0 a 6 anos.

- O Capítulo 3 – “Procedimentos Metodológicos” - explicita os aportes teóricos e os instrumentos utilizados na pesquisa de campo sobre o atendimento das crianças na rede municipal, em instituições de educação infantil.
- O capítulo 4 – “A situação da infância no Brasil” - aborda, em primeiro plano, as condições de vida das famílias que têm, pelo menos, uma criança de 0 a 6 anos, apresentando um cenário da evolução das condições de vida das crianças nas últimas décadas. Em seguida, desenvolve uma análise sobre a relação entre o atendimento e a arrecadação financeira nos municípios que oferecem ensino pré-escolar, após a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, no Estado do Rio de Janeiro.
- O Capítulo 5 – “Os achados da pesquisa de campo” - traz os resultados quantitativos e qualitativos da pesquisa de campo referentes à organização e estrutura dos sistemas de ensino. Este capítulo tem como eixo a pesquisa “Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação”, que, durante três anos de trabalho, procurou conhecer a situação da educação infantil nos municípios do Estado do Rio de Janeiro.
  - O Capítulo 6 – “Considerações finais” - apresenta as análises conclusivas deste estudo.

## CAPÍTULO 1 - A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

A VIDA DAS CRIANÇAS É VIVIDA ATRAVÉS DE INFÂNCIAS CONSTRUÍDAS PARA ELAS, A PARTIR DAS COMPREENSÕES DOS ADULTOS SOBRE A INFÂNCIA E SOBRE O QUE AS CRIANÇAS SÃO E DEVEM SER (MAYALL, 1996, p.1).

A EPÍGRAFE TRADUZ O CERNE DESTES CAPÍTULOS, QUE É O DE PENSAR SOBRE O REFLEXO DAS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE ATENDIMENTO VOLTADAS PARA AS CRIANÇAS PEQUENAS EM DIFERENTES CONTEXTOS. AS MUDANÇAS PROVOCADAS PELO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO NOS PLANOS POLÍTICO E ECONÔMICO, VIVIDAS EM DIVERSOS PAÍSES - AQUELES “DESENVOLVIDOS” E AQUELES “EM PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO”, CONFORME DENOMINAM AS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS<sup>2</sup> – AFETAM AS RELAÇÕES SOCIAIS E A PRÓPRIA COMPREENSÃO DOS ADULTOS SOBRE O QUE AS CRIANÇAS SÃO E DEVEM SER. NESSE SENTIDO, TAIS TRANSFORMAÇÕES COMPROMETEM TANTO O FUNCIONAMENTO DAS FAMÍLIAS COMO AS PRÁTICAS DAS INSTITUIÇÕES VOLTADAS PARA A INFÂNCIA. EVIDENCIAM-SE O AUMENTO DA DEMANDA POR SERVIÇOS DESTINADOS À CRIANÇA, A INSCRIÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA AO ACESSO À EDUCAÇÃO E À CULTURA, BEM COMO A IGUALDADE DE DIREITOS PARA TODA A POPULAÇÃO.

ESSE PROCESSO CONFIGURA-SE SOB DIFERENTES FORMAS NOS PAÍSES “DESENVOLVIDOS” E NOS “EM DESENVOLVIMENTO”. NOS PAÍSES DA COMUNIDADE EUROPÉIA, PERCEBE-SE QUE AS TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS SE TRADUZEM EM PLANOS POLÍTICOS FORMULADOS A PARTIR DO DISCURSO DOS DIREITOS, ENQUANTO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, A POLÍTICA SE DISTINGUE DE ACORDO COM A POPULAÇÃO QUE SERÁ ATENDIDA, OU SEJA, DELINEIA-SE UM PLANO DIFERENCIADO PARA RICOS E PARA POBRES.

A escolha dos países que fazem parte desta exposição comentada teve, como pano de fundo, o modelo que tem sido utilizado pela Organização para a Cooperação e o

---

<sup>2</sup> Por organizações multilaterais compreende-se aquelas instituições que têm uma atuação mais efetiva no panorama político-econômico brasileiro, como, por exemplo, o Banco Mundial, a UNESCO e o UNICEF.

Desenvolvimento Econômico - OCDE sobre as políticas e a provisão de serviços de creche nos países-membros, qual seja:

O primeiro chamado "modelo da máxima responsabilidade privada", o qual englobaria os países nos quais questões como a organização familiar, o engajamento das mulheres no mercado de trabalho e os serviços de creche são consideradas como pertencentes à esfera privada. (...) O outro modelo polar, o "modelo de máxima responsabilidade pública", busca fazer com que pais e autoridades dividam a responsabilidade pela criação dos mais jovens, enfatizando o papel do Estado no processo de consolidação da igualdade entre os sexos tanto no mercado de trabalho como na esfera privada. Os aspectos educacionais e aqueles referentes à qualidade desses serviços são destacados. (p. 283)

Os Estados Unidos - onde não existe nenhum programa nacional de provisão sistemática de serviços de creche - e a Inglaterra - onde o governo determinou que os serviços financiados por recursos públicos deveriam se destinar às crianças carentes - são os países mais próximos do modelo polar da máxima responsabilidade privada. Os países que mais se aproximariam do segundo modelo são os nórdicos, sendo a Suécia o que mais próximo estaria do perfil idealizado. A Itália, a Espanha, Portugal e o Brasil, além de não se aproximarem da máxima da responsabilidade privada nem tampouco da pública, serão os chamados "interlocutores" deste panorama.

Vale ressaltar que a OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) foi criada em 1960, tendo como objetivos a defesa da democracia representativa, do liberalismo econômico e do desenvolvimento social. A convenção constitutiva da OCDE foi assinada pelos seus 20 membros fundadores – 18 países europeus (Alemanha, Áustria, França, Reino Unido, Itália, Grécia, Irlanda, Países Baixos, Suécia, Luxemburgo, Portugal, Suíça, Bélgica, Dinamarca, Islândia, Noruega, Espanha e Turquia), mais Estados Unidos e Canadá.

Segundo boletim informativo da Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Relações Exteriores (nº 231/1999), no período compreendido entre a sua criação e o final dos

anos 80, a OCDE foi teve pleno êxito na tarefa de apoiar o desenvolvimento econômico-social de seus membros originais e dos quatro novos integrantes (Japão, Austrália, Nova Zelândia e Finlândia). A partir do início da década de 90, com o fim da Guerra Fria e a configuração de um novo cenário político e econômico mundial, a OCDE estimou necessário buscar novas frentes de atuação. Nesse contexto, passou a apoiar e coordenar o processo de transição de países do Leste Europeu para economias de mercado e abrir o diálogo com novos atores econômicos relevantes na Ásia e na América Latina. Nessa fase, ingressaram na OCDE República Tcheca, Polônia, Hungria, México, Coréia e Eslováquia e iniciou-se a aproximação com outros países importantes no contexto internacional, sobretudo Brasil, Rússia e China.

A escolha de países membros da OCDE, para fins de análise dos serviços de atendimento educacional das crianças, como já mencionado anteriormente, não foi por acaso. Por um lado, os países da África, por exemplo, sofrem com precárias condições de infraestrutura, o que acarreta uma enorme dificuldade na produção de informações e, por conseguinte, na padronização das mesmas. Neste sentido, o uso de definições e conceitos diversos comprometeria a produção de análise abrangente e sistematizadora do atendimento educacional. Em relação aos países da América Latina, da mesma forma, constata-se que os institutos de estatística da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai reforçam a necessidade de contar com um núcleo comum de informações básicas. E, nessa direção, foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de obter informações segundo um padrão comum a toda a região, ampliando a troca de experiências entre os diferentes países e contribuindo, assim, para o desenvolvimento de um projeto de integração política e econômica entre os países do Mercado Comum do Sul - Mercosul. O Brasil, além de apresentar um contingente populacional superior à soma dos demais países integrantes do Mercosul, não tem a população concentrada em apenas uma região específica, como ocorre, por exemplo, no

Chile, onde o maior contingente demográfico se encontra na região metropolitana da capital e em suas proximidades.

Por outro lado, os países escolhidos para compor o cenário internacional que se segue, vêm sendo palco de estudos e pesquisas, e seus autores exercem forte influência e respeitabilidade nos grupos de estudos sobre o tema da infância das principais universidades brasileiras. Assim, Peter Moss - estudioso do caso sueco e encarregado por muitos anos da rede internacional sobre a infância -, Ana Lia Galardini - pesquisadora na Itália que tem sido convidada, sistematicamente, a organizar oficinas de estudo durante as reuniões da ANPED<sup>3</sup> -, Irene Balaguer - pesquisadora na Espanha que tem feito intercâmbio com pesquisadores brasileiros - e Manuel Sarmiento – pesquisador da faculdade do Minho, Portugal - vêm fazendo uma interlocução com a academia brasileira (estudos e pesquisa) e com os movimentos em defesa dos direitos, criando modos de concepção e de se pensar a infância e as práticas de educação infantil.

### **1.1 O panorama do atendimento**

A partir de uma extensa revisão de literatura sobre creches e pré-escolas na América do Norte, Rosemberg (1994) irá traçar um panorama do atendimento às crianças pequenas dos Estados Unidos, antes da escolaridade obrigatória<sup>4</sup>. “Colcha de retalhos, amálgama de programas separados, competição e fragmentação” são alguns dos comentários encontrados pela autora, na crítica que cientistas sociais norte-americanos fazem para designar o que tem sido a educação infantil naquele país. A resistência do governo federal em elaborar uma política sistêmica de atendimento à criança pequena e a tendência dominante de conceber o atendimento como um empreendimento de setores privados são importantes fatores que

---

<sup>3</sup> ANPED – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação.

<sup>4</sup> Conforme aponta Rosemberg, nos EUA a escolaridade obrigatória inicia-se, na maioria dos estados, aos 6 anos e, em alguns casos, aos 5 anos. O sistema público oferece, antes da idade obrigatória, um ano de Jardim de



influenciaram a educação infantil no final da década de 1980 naquele país (p.16). Segundo a autora, o delineamento do atendimento educacional às crianças que vivem nos EUA foi similar e, portanto, fonte de comparação àqueles oferecidos pelos hindus e pelos brasileiros: programas destinados a populações de baixos rendimentos, creches domiciliares e a responsabilidade de órgãos de assistência e bem-estar são alguns dos pontos de aproximação.

As mudanças no cenário norte-americano, nos últimos anos, devem-se às pressões sociais advindas da participação das mulheres brancas no mercado de trabalho. No final do século XIX, participavam da força de trabalho 36% das mulheres negras, contra 14% das brancas. A partir da década de 1960, *“um número expressivo de mulheres brancas, de classe média, com filhos menores de 6 anos, passou a trabalhar fora, o que trouxe a questão do cuidado ao cenário das discussões sobre políticas sociais”* (p.35).

Segundo Kramer (1987), os historiadores norte-americanos identificam os programas de educação compensatória como um momento significativo no desenrolar da história da educação pré-escolar nos EUA (p.25). O conceito de educação compensatória origina-se a partir das idéias de Fröebel, que, no início do século XIX, desenvolve um atendimento voltado às crianças e suas mães, em favelas alemãs. O atendimento propiciava, segundo Fröebel e diversos educadores que utilizaram matizes conceituais semelhantes (Pestalozzi, Montessori e McMillan), a superação da miséria, da pobreza e da negligência das famílias.

Assim, a Segunda Guerra Mundial provocou um novo impulso ao atendimento pré-escolar, voltado para as mães que trabalhavam em indústrias nos EUA. A expansão desse atendimento trouxe, por um lado, o conceito de assistência social para as crianças pequenas e, por outro, o interesse por novas formas de trabalho com crianças que tinham famílias

compostas sob novas estruturas, ou seja, a importância de um trabalho voltado para as necessidades emocionais e sociais da criança. Segundo Kramer (1987), os programas de educação compensatória abarcaram diversos fatores que embasaram e sedimentaram uma política de atendimento pré-escolar naquele país, destacando os de ordem sanitária e alimentar, os relativos à assistência social, os que remetiam a teorias psicológicas bem como aqueles relacionados às diferenças culturais e aos fatores educacionais (p.27). Ressalta:

A defesa da educação pré-escolar como medida preventiva ao fracasso escolar de crianças “privadas” culturalmente se intensificava, culminando, em 1965, com a criação do Projeto Head Start de assistência médica, dentária e de serviços educacionais para crianças (...) o Head Start fazia parte da “guerra contra a pobreza” (...) havia uma espécie de sentimento de culpa nacional pelo fosso existente entre ricos e pobres (...) (p.29).

O programa nacional Head Start, nos Estados Unidos, direcionado a crianças carentes, segundo Relatório do UNICEF sobre a Situação Mundial da Infância, em 2001, configura-se como um

(...) empreendimento maciço que envolve aproximadamente 1,3 milhão de voluntários individuais e 1.400 organizações sem fins lucrativos baseadas na comunidade, além de sistemas escolares, com o objetivo de garantir serviços de desenvolvimento abrangentes para cerca de 800 mil crianças na faixa etária de três a cinco anos e serviços sociais para suas famílias. Ao longo dos últimos 35 anos, o programa Head Start preparou cerca de 18 milhões de crianças pequenas para ter sucesso na escola, sendo que aquelas que participaram do Head Start tiveram desempenho acima da expectativa em alfabetização, contas e habilidades sociais (p.51).

Desse modo, as políticas de atenção à criança nos EUA têm como objetivo a oferta de uma "rede de proteção" às crianças carentes, além do incentivo ao uso de serviços privados ou voluntários, para garantir um nível mínimo de qualidade nos serviços de creche. Vale lembrar que tanto as instituições sem fins lucrativos quanto aquelas que visam ao lucro podem receber financiamento público.

A distância na concepção de infância e no tipo de atendimento oferecido às crianças dos EUA em relação aos países industrializados do hemisfério norte, exceto a Inglaterra, torna-se uma evidência. Tal distância, entretanto, não se deve à resistência de uma intervenção governamental, como pode parecer, pois “*o governo intervém, seja no financiamento, na regulamentação, na oferta de serviço ou quando estimula a privatização do atendimento, imprimindo ao mercado a aparência de um jogo livre entre oferta e demanda*” (Rosemberg, 1994 p.22).

Constata-se que os fatores que influenciam o desenho de políticas de atendimento são muitos e de grande complexidade, refletindo a diversidade de realidades políticas e econômicas dos vários países europeus. Segundo Pascal e Bertram (1994), “*em alguns países não existe uma política nacional explícita, enquanto outros têm um compromisso nacional abrangente com o cuidado e a educação da criança pequena*” (p. 280).

Segundo Dahlberg *et al* (2003), o pensamento e a prática no campo da primeira infância nos EUA são influentes em uma escala cada vez mais global, assumindo proporções progressivamente hegemônicas – ainda que aflore em um contexto muito particular.

Na Inglaterra, tal como nos EUA, a diversidade de modalidades de atendimentos à criança antes da idade da escola primária é um fato a ser destacado, diferentemente dos demais países europeus. O ensino obrigatório começa a partir dos 5 anos, não havendo um sistema público de atendimento para as crianças menores. Segundo Pascal e Bertram (1994), a política inglesa continua a se basear na crença de que essa é uma responsabilidade dos pais e que se deve estimular a diversidade e a livre escolha (p.282). Assim, pode ser encontrada uma gama de modalidades de atendimento que variam desde as creches particulares em tempo integral às domiciliares, passando pelas filantrópicas e por aquelas vinculadas às empresas.

Há também grupos de recreação independentes, creches públicas subsidiadas e escolas maternas municipais que têm sofrido um acompanhamento pouco eficiente quanto à qualidade da oferta, embora o estatuto da criança de 1989 (Children Act) tenha estabelecido diretrizes para o desenvolvimento dessa atividade.

O currículo da escola maternal inglesa tem elevada reputação junto à comunidade européia e é reconhecido no mundo inteiro como aquele de melhor qualidade para as crianças, embora “*disponível para apenas 20% das crianças desta faixa etária que freqüentam os maternas municipais*” (p. 283), atribuindo-se à formação dos profissionais que lá trabalham a tônica desse tipo de atendimento. Para as crianças em idade pré-escolar (4 e 5 anos), tem sido ofertado um atendimento que, segundo especialistas, se pauta nos objetivos desenvolvidos pelo Currículo Nacional, com ênfase no desenvolvimento cognitivo e no conhecimento organizado em disciplinas (Pascal e Bertram, 1994, p.284).

Portanto, percebe-se a inexistência, nesse país, de um sistema público nacional de creches para atender a todas as crianças antes dos 5 anos. Peter Moss e Helen Penn (1996), em publicação intitulada “*Transforming nursery education*”, oferecem um modelo de sistema educacional caracterizado pela abrangência de matrículas, onde o cuidar e o educar possam se articular em torno de uma oferta coerente de educação infantil. Os autores são ingleses e o mote para o desenvolvimento desse trabalho é a indignação diante do sistema britânico de atendimento à infância, originado em rica tradição da educação infantil e cruelmente negligenciado na atualidade. Afirmam que a situação é crítica e alertam para o fato de os serviços serem fragmentados, inflexíveis, incoerentes e plenos de desigualdades, incapazes de responder às variadas e instáveis necessidades das famílias (*apud* Haddad). Os autores denunciam ainda que

Os pais ingleses têm a falsa impressão de possibilidade de escolha, quando, na verdade, os estabelecimentos públicos disponíveis, além de serem extremamente limitados em número, não cobrem todas as funções desejadas, obrigando-os a buscarem soluções individuais, que são, em geral, muito onerosas. Também propõem o rompimento com uma estrutura uniforme e inflexível, própria da escola materna britânica, que oferece um "pacote" de cinco manhãs ou tardes, de 12 a 15 horas semanais, em período parcial e apenas às crianças de 3 a 4 anos. (HADDAD, 1996, p.6)

Nesse sentido, para o sistema de educação infantil poder ser acessível a todas as crianças e seus pais e, ao mesmo tempo, abrangente, deve atender a outras condições também, como ser responsável pelas necessidades e demandas locais específicas (por exemplo, prover serviços nas áreas rurais) e, acima de tudo, oferecer vagas suficientes, gratuitas ou a preço acessível.

Outro fato que está sendo duramente criticado pelos estudiosos na área é a compulsoriedade da escola primária aos 5 anos. Moss (2003) acena que, subjacente à questão da idade escolar propriamente dita, existe outra que é a indagação sobre “*se o sistema de educação compulsória está preparado para receber as crianças que nele ingressam com essa idade. E se os serviços da pré-escola são ‘primos pobres’ ou sócio-igualitários*” (p. 44). Este ponto será retomado e analisado no próximo capítulo.

Já na Suécia, diferentemente dos EUA e da Inglaterra, existe um claro compromisso governamental em prestar atendimento e fornecer educação de alta qualidade à criança, desde o seu nascimento. A idade obrigatória de entrada na escola é 7 anos, embora exista a tendência de que isso se faça aos 6 anos. O atendimento é subsidiado pelo Estado, disponível para todas as crianças a partir de 1 ano de idade, tempo em que expira a licença-maternidade/paternidade. Naquele país, pode ser encontrado o atendimento em tempo integral e parcial, sendo que, no primeiro, os pais pagam de acordo com o salário e o segundo é gratuito. A ênfase em todo o atendimento recai sobre o cuidado e o desenvolvimento integral da criança – físico, social e emocional – através do brincar. Vale salientar a convicção de pais

e professores de que o currículo não deve enfatizar o desenvolvimento cognitivo, mas centrar-se na qualidade das relações estabelecidas no ambiente educativo.

A respeito dos principais serviços públicos de atenção à criança disponíveis na Suécia, encontra-se o seguinte quadro<sup>5</sup>:

**"Creches Municipais"** - Administradas pelas municipalidades, essas creches aceitam crianças de 0 a 6 anos, cujos pais estejam engajados no mercado de trabalho ou estudando. Crianças que requerem cuidados especiais também podem ser aceitas nessas creches, mesmo que os pais não trabalhem nem estudem. As creches municipais funcionam, de modo geral, entre 6h30min e 18h30min, de segunda a sexta-feira, durante todo o ano. Algumas oferecem horários alternativos de funcionamento. Cobra-se uma mensalidade proporcional à renda dos pais e os empregados têm, normalmente, formação profissional na área. As crianças são divididas em grupos de idades variadas, visando tanto a uma maior estabilidade, uma vez que elas não precisariam mudar de grupo freqüentemente, como ao aprimoramento de sua capacidade de socialização. No início dos anos 1990, uma creche municipal típica contava com quatro grupos, cada um composto de quinze a dezoito crianças. Essas creches oferecem também serviços de meio horário.

**"Creche Familiar"** - Trata-se, geralmente, de uma residência familiar, onde uma pessoa, usualmente a dona da casa, cuida de seus filhos e também de outras crianças. Nesse tipo de creche, são aceitas crianças até 12 anos, i.e., tanto crianças em idade pré-escolar quanto as que já freqüentam a escola. Os pais pagam mensalidades diretamente às municipalidades, que, por sua vez, pagam um salário e supervisionam o trabalho. O Conselho Nacional de Saúde e Bem-

---

<sup>5</sup> Este quadro foi realizado por FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Criança entre o Estado, o Mercado e a Família: O Sistema Sueco de Creches em uma Perspectiva Comparada**. Dados, 1998, vol.41, n.2.

Estar Social recomenda que cada creche familiar atenda a um número máximo de quatro crianças, além dos filhos da dona da casa; essa recomendação, entretanto, nem sempre é seguida. Antigamente, o salário de uma *dagmamma* (quem cuida das crianças) era vinculado ao número de crianças que ela atendia e ao número de horas que cada criança permanecia sob seus cuidados. Visando a uma maior estabilidade dos serviços e à manutenção de salários adequados, as *dagmammor* passaram a receber uma remuneração mensal fixa, contanto que tomassem conta de, no mínimo, quatro crianças por tempo integral ou que dedicassem o número equivalente de horas ao cuidado de crianças em tempo parcial.

**Centro de Recreação** - Oferece, como as outras instituições mencionadas acima, cuidados e atividades pedagógicas para as crianças. São aceitas crianças de 6 a 12 anos de idade, cujos pais estejam empregados ou estudando. As atividades no Centro são programadas para antes e/ou depois do horário escolar e, algumas vezes, acontecem também durante férias e feriados. Os grupos, de quinze a vinte crianças, são supervisionados por dois empregados, geralmente profissionais habilitados em recreação. São cobradas taxas por esses serviços.

**Grupo de Meio Horário** - Oferece cuidados e atividades pedagógicas para crianças entre 4 e 6 anos. Segue o calendário escolar e funciona, geralmente, três horas por dia. Faz também a preparação das crianças de 6 anos que vão iniciar a escola compulsória. Um professor de pré-escola e um auxiliar são responsáveis pelo grupo, que, normalmente, é constituído de vinte crianças. Não são cobradas taxas.

**Pré-escola Aberta** - Atende a crianças em idade pré-escolar que não freqüentam outro tipo de pré-escola. As crianças, acompanhadas do pai, da mãe ou de algum responsável, visitam o local um certo número de vezes na semana, para participarem de atividades organizadas por um professor de pré-escola, o qual também orienta e ajuda os pais. Não são cobradas taxas.

Tanto a oferta quanto a demanda por serviços de creche na Suécia vêm aumentando continuamente desde meados da década de 1960. A determinação do Partido Social-Democrata de que as municipalidades devem atender completamente à demanda por esses serviços data de 1985. Desde então, diversas estratégias para a efetiva universalização dos serviços têm sido adotadas, mas as listas de espera ainda são comuns por toda parte.

Chama a atenção o nível de qualidade das creches suecas, que é bastante elevado. Atenta-se também para o alto custo desse atendimento e os diferentes questionamentos que foram feitos por alguns políticos locais. Segundo Pascal e Bertram (1994) ao visitarem o país, em razão de atividades de pesquisa sobre qualidade do atendimento, presenciaram *“a mídia e políticos discutindo se não deveria haver maior diversidade e mais opções de atendimento à criança pequena, assim como maior responsabilidade para os pais que podem pagar”* (289).

Hoje, o grande desafio que educadores na Suécia vêm enfrentando é o de agregar os serviços pré-escolares, os serviços de lazer e as escolas do sistema educacional. Tal desafio vem sendo veiculado em discursos proferidos em muitos países, mas apenas a Suécia, segundo Moss (2003), o toma como prática – a intersectorialidade das políticas para a infância.

A Espanha tem o atendimento voltado para as crianças pequenas incluído no sistema de ensino. A reforma educacional, vivida durante o ano de 1990, dividiu em ciclos o atendimento, que começa desde que a criança nasce, de maneira que todas as crianças estão incluídas no sistema educacional. Até os 6 anos, duração do 1º ciclo, a educação não é obrigatória e, no bojo da reforma, o governo estabelece metas e cronogramas para a expansão do atendimento público (a maioria das crianças com menos de 4 anos freqüentava creches



particulares e as com mais de 4 anos estavam no sistema público, embora os pais pagassem por esse atendimento).

Segundo Balaguer (2004), todas as crianças de 3, 4 e 5 anos estão escolarizadas. Entretanto, o impulso de escolarização não ocorreu na faixa de 0 a 3 anos e a proporção com que esse atendimento se deu na rede pública e na rede privada foi bastante distinto. A falta de recursos, que vem impedindo a extensão da oferta, as condições dos espaços e materiais e o pessoal empobrecem a oferta do atendimento – *em 1990, a oferta atingia supostamente 10% da população (sendo 2% pública); agora, chega a 18% (sendo 8% pública)* (p.24).

A autora constata que a maneira de ampliar a oferta interferiu na concepção da educação infantil:

As diretrizes curriculares definidas pela lei, aproximando a educação infantil do ensino fundamental, foram levadas ao extremo e acabou-se aquela escola diferenciada para as crianças de 3 a 6 anos. Em meio a esse processo de perda de identidade, as universidades e os institutos de formação técnica mostraram-se incapazes de oferecer uma formação condizente com a pedagogia mais avançada (p.25).

Nesse sentido, o que está em pauta é a perda da identidade de um atendimento que, ao invés de “escolarizado” - em termos de preparação para a aprendizagem de conteúdos previamente definidos pautados num modelo de transmissão –, fosse voltado para a concepção de uma educação que tenha um entendimento sobre a criança e suas especificidades, que valorize o seu desenvolvimento global.

Na Itália, os serviços de atendimento à criança desenvolveram-se a partir de 1970, com forte apelo advindo das organizações trabalhistas e sociais em torno dos direitos da população e, mais especificamente, das mulheres e das crianças. Nesse período, leis nacionais estabelecem creches e pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos.

Essas leis foram essenciais para os serviços de creches e escolas maternas porque, pela primeira vez na Itália, a intervenção direta do Estado – ou seja, de todo o sistema público, central e local – foi concebida para a área dos serviços de educação e cuidado das crianças pequenas, tornando obsoleta a política anterior que conferia essa responsabilidade a instituições privadas. (GHEDINI. In: ROSEMBERG, 1994, p.190)

Diferentemente da maior parte do atendimento inglês, na Itália, o serviço público assume um papel inovador, acumulando uma experiência considerada uma das mais bem-sucedidas da Europa, tanto em relação à conquista dos direitos das crianças como em relação ao valor social que a creche assume junto à comunidade e aos serviços qualificados do setor público.

A história das instituições de educação infantil na Itália traduz as diferentes marcas do atendimento à criança pequena. Inicialmente, encontram-se instituições filantrópicas de atendimento às crianças pobres – os *asilos aporianos* do séc. XIX –, onde a concepção do atendimento estava modelada por “uma infância sem rosto”, com o objetivo de substituir cuidados deficitários no ambiente doméstico. No caso das escolas maternas, segundo Guimarães e Leite (1999), estas tinham na preparação para a escola primária a sua marca, e a visão de aluno e de escola estavam impressas no cotidiano dessas instituições. Foi a partir da década de 1970 que o atendimento à criança começou a se desenvolver de forma diferenciada, sendo que, hoje, esse país se apresenta numa posição de vanguarda, em relação aos serviços voltados às crianças pequenas.

Começamos a falar de direitos da criança há 20 anos: do direito à educação e socialização desde uma tenra idade, assim como a um desenvolvimento equilibrado; do direito de serem reconhecidas como sujeitos sociais, através da ênfase no valor social da creche e, portanto, de reivindicação de ações e serviços qualificados por parte do sistema público. (GHEDINI, 1994, p.191/192)

É sabido que, para que esse sistema fosse viável, foi preciso uma intensa articulação entre as autoridades, os pais, os trabalhadores de creche, os sindicatos, conforme aponta Ghedini (1994). São as experiências municipais bem-sucedidas influenciando políticas nacionais e gerando opções governamentais para uma política de atendimento. De acordo com a autora, a região de Emilia-Romagna tem não só uma prática considerada avançada como também, em termos de cobertura, um atendimento significativo: o maior número de creches do país (p.193).

Como apontam Guimarães e Leite (1999), o rumo dessas transformações não foi linear nem, tampouco, contínuo. Chamam a atenção para o fato de que os autores italianos (Gallardini, Frabboni, Malagusi, entre outros) chegam a falar numa desinstitucionalização e numa abertura das instâncias de educação infantil, “*na configuração flexível dos tempos, espaços e organização dos grupos de crianças*” (p.24). Frabboni (1998) insiste na importância de “*transformar a arquitetura institucional destes espaços educacionais, alterando a concepção individualista do ensino; a separação do ambiente social; o uso da educação espontaneista; a acientificidade e a atemporalidade da prática metodológica-didática*” (p.70).

Assim, o caráter de instância aberta é uma característica importante do modelo italiano de educação infantil, que tem no intercâmbio com outras instituições da cidade (comerciais, culturais) uma marca importante no processo de metodologia de trabalho e pesquisa com as crianças.

Em Portugal, ao longo do século XX, os serviços voltados às crianças desenvolveram-se de acordo com as políticas econômicas, sociais e culturais dos diferentes governos. Os primeiros jardins de infância haviam sido criados ainda no século XIX, por iniciativa de intelectuais portugueses, em contato com as idéias progressistas europeias. A educação da

infância surge, assim, associada à afirmação de uma classe média que se tornava progressivamente mais educada. O primeiro jardim de infância Froebel foi fundado em Lisboa, em 1882. Junto a esta e outras iniciativas da rede privada, e tendo em conta o lento progresso de industrialização, foram-se desenvolvendo instituições de carácter social de tipo asilar, destinadas a crianças de classes sociais desfavorecidas e circunscrevendo-se às grandes cidades.

Segundo Vasconcelos (2000, p.98), após a revolução de 1974, desencadeou-se um crescimento de instituições para a infância, como produto de iniciativas populares. Estas iniciativas estavam ligadas à progressiva tomada de consciência do papel das mulheres na sociedade portuguesa e à conseqüente necessidade de instituições de guarda para as crianças. Assim, as mudanças de carácter social e político obrigaram o Estado a criar enquadramento legal para as iniciativas populares. Desta forma, para o grupo de 0 a 3 anos, existem modalidades de oferta formais e não-formais. A oferta não-formal é constituída pela família, amigos ou vizinhos, por empregadas domésticas ou amas não-licenciadas. As modalidades formais de oferta incluem as creches (as quais abrangem apenas cerca de 11,1% das crianças). Para o grupo etário dos 3 aos 6 anos existem jardins de infância, que podem ser de iniciativa pública, privada ou solidária e são tutelados pedagogicamente pelo Ministério da Educação. Complementando o horário dos jardins de infância, podem-se organizar atividades de “animação sócio-educativa”, destinadas às crianças cujos pais trabalham (p.100).

No Brasil, os primeiros movimentos em defesa da educação de crianças de 0 a 6 anos em instituições de ensino tiveram carácter assistencialista, pois foram idealizadas para os pobres, para os filhos das mulheres trabalhadoras. As propostas pedagógicas assumiam como objetivo principal oferecer condições nutricionais adequadas àquela faixa etária, bem como zelar pela saúde e segurança das crianças atendidas. Em outra perspectiva, na base dessas

propostas e ações residia a preocupação em manter o controle regulador das populações pobres.

Nos anos 1970, as políticas educacionais abordavam a compensação de carências culturais, as deficiências lingüísticas e, ainda, a defasagem afetiva como metas a serem enfrentadas pelos estados e municípios. O ideário compensatório foi a marca desta década, impulsionando programas iluminados por um forte apelo técnico-científico internacional. Pelo caráter aligeirado, pela falta de pessoal qualificado e por uma concepção equivocada da natureza dos problemas sociais, tais programas discriminaram e aprofundaram a marginalização social das crianças pobres, que passaram a ter novas identidades: os carentes, os deficientes, os imaturos, os defasados etc.

Apesar dos equívocos das propostas de natureza compensatória e das críticas acadêmicas às abordagens da privação cultural, o incentivo à abertura de pré-escolas tornou-se fato e as discussões sobre suas funções e objetivos a tônica do discurso oficial.

A criação da Coordenação de Educação Pré-Escolar do Ministério da Educação (MEC), em 1975, veio concretizar a atenção do sistema público para uma parcela das crianças brasileiras<sup>6</sup>. Inicialmente, alguns vínculos foram feitos a este tipo de atendimento e o principal deles foi o de servir de solução para os problemas que o 1º grau vinha sofrendo: a evasão e a repetência. Tais vínculos, se, por um lado, comprometiam e responsabilizavam as crianças e suas famílias pelo fracasso escolar, por outro, reforçavam a natureza educativa desse atendimento pelo elo com o ensino fundamental.

---

<sup>6</sup> A Pré-Escola é caracterizada como instituição que oferece atendimento às crianças de 4 a 6 anos.

Segundo Kramer & Kappel (2000), “é no interior desta ambigüidade que vão se delineando uma nova visão de educação pré-escolar e as funções que o ministério vai exercer nos anos seguintes” (p. 55).

Os anos 1980, caracterizados pela participação e pelas iniciativas populares, assistiram a um crescimento desordenado do número de vagas para as crianças de 0 a 6 anos. Tal crescimento, fruto da política de convênios dos órgãos federais, estaduais e municipais (Ministério da Educação, a extinta Legião Brasileira de Assistência - LBA, secretarias de assistência e desenvolvimento social) com as entidades comunitárias e beneficentes (associações de moradores, grupos de mães, igreja etc.), não foi acompanhado de investimentos que assegurassem qualidade ao trabalho desenvolvido junto às crianças. Segundo Tiriba (2002), “a política de expansão do atendimento levou o poder público a iniciativas absurdas, como a de reunir, sob os cuidados de uma única professora e de uma mãe voluntária, 100 crianças em um único galpão” (p.180). Tal situação – a da baixa qualidade e a da não-transparência dos recursos destinados a esse tipo de atendimento – tornou-se aceita pela atuação de órgãos governamentais que provocaram e ainda vêm provocando o desperdício dos recursos por meio de práticas assistencialistas e clientelistas.

Somente no final dos anos 1980 a Educação Infantil adquiriu *status* de serviço educacional e de direito da criança: a Constituição Federal, promulgada em 1988, reconhece o direito da criança de 0 a 6 anos de idade à educação em creches e pré-escolas. Tal reconhecimento remete a uma história de lutas e reivindicações de diferentes setores da sociedade civil. O artigo constitucional nº 208 ressalta que “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de: (...) IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988), o que vem caracterizar a creche como equipamento primordialmente educacional. A definição legal aponta para a superação do

caráter assistencial, até aqui dominante, e passa a exigir uma atuação efetiva do sistema educacional nas suas diferentes instâncias: federal, estadual e municipal. Em relação a essas três esferas, redefinem-se os percentuais mínimos da receita de impostos que devem ser destinados ao ensino: 18% pela União e 25% pelos Estados e Municípios (artigo 212), prevendo-se a intervenção, em caso de não cumprimento de tal exigência (artigo 35).

No caso específico dos municípios, estabelece-se que “(...) atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar” (artigo 211, parágrafo 2º da Seção sobre Educação), sendo que é de sua competência a manutenção, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, de programas de educação pré-escolar e ensino fundamental (artigo 30, inciso VI). A Constituição de 1988 reafirma e vem consubstanciar, portanto, a idéia de que a criança é um sujeito possuidor de direitos. O texto da Constituição Federal de 1988 (capítulo VII, art. 227) assegura novos princípios e diretrizes de ação em relação à infância e à juventude, reconhecendo a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e a necessidade de proteção contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade, opressão e dando prioridade para os direitos fundamentais: à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária e à proteção especial.

Anteriormente à Constituição de 1988, o atendimento em creche destinava-se, tão somente, à mulher trabalhadora, conforme definia a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, de 1943. Esta lei vinha determinar que as empresas com pelo menos 30 mulheres com idade superior a 16 anos deveriam oferecer espaço para a guarda das crianças lactantes, ou seja, creches. Entretanto, não tendo sido definidos em lei os mecanismos de controle e fiscalização do serviço, o atendimento ficou à mercê de cada empresário e da capacidade de

pressão dos/as trabalhadores/as. Vale destacar que esse serviço foi pensado visando à relação mulher/produção econômica, secundarizando as necessidades e os direitos das crianças.

O primeiro dispositivo legal que trata do atendimento de crianças em instituições de educação é a Lei 5692/76 (aditivo da LDB de 1961), que destaca, no artigo 19, parágrafo 2º, que “Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins e instituições equivalentes”. A pré-escola, desvinculada da creche, tinha como função primeira o caráter compensatório. Assim, tal função de preparo para o ensino de 1º grau explicita-se nos pareceres 2018/74, 1600/75 e 2521/75 do então Conselho Federal de Educação<sup>7</sup>.

Porém, é somente na década de 1990 que a educação infantil passa, de fato, por transformações significativas. O Estatuto da Criança e do Adolescente, conhecido como ECA, vem a ser um dos marcos iniciais de tais mudanças. Criado por meio da Lei n.º 8069, de 13 de junho de 1990, sob intensa mobilização da sociedade civil, tem por objetivo regulamentar o direito constitucional da criança e do adolescente. Com a preocupação de garantir esse direito, o Estatuto parte do pressuposto de que a criança e o adolescente são cidadãos, independentemente de sua condição social, concepção que o diferencia fundamentalmente das legislações anteriores, voltadas exclusivamente para o atendimento à infância pobre, daqueles considerados em “estado de risco” (código de menores de 1927) ou em “situação irregular” (código de menores de 1979). O ECA configura-se, portanto, como um instrumento inovador para a efetivação de uma democracia participativa no trato dos interesses das crianças e dos adolescentes.

---

<sup>7</sup> Ver KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Dois Pontos, 1987.



No campo do atendimento educacional, é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB nº 9394/96 que concebe o atendimento à criança de 0 a 6 anos de idade como “primeira etapa da Educação Básica” (art. 29), trazendo em seu texto uma seção dedicada à “Educação Infantil”. Nesta seção, define creche e pré-escola como partes da Educação Infantil, sendo a primeira destinada às crianças de zero a três anos e a segunda às crianças de quatro a seis anos (art. 30).

Campos (1993) considera que a nova LDB contribui para a superação da situação predominante:

Na faixa de 0 a 6 anos de idade, consolidaram-se dois tipos de atendimento paralelos: o que se convencionou chamar de creche, de cunho mais assistencial e de cuidado, e a pré-escola, ligada ao sistema educacional e refletindo suas prioridades de caráter instrucional. Pelos dados disponíveis, sabemos que tanto uma quanto outra conferem maior cobertura às faixas mais próximas dos 7 anos. Mesmo a creche, que objetiva atender à criança desde o primeiro ano de vida, apresenta um menor número de matrículas nas faixas de idade mais baixas. (...) Além disso, não necessariamente, a creche atende em período integral e a pré-escola em meio período (p. 104).

Para concretizar a idéia da educação infantil como primeira etapa da educação básica, a lei irá contemplar necessidades de formação dos profissionais de educação das creches e das pré-escolas. A LDB determina que a “(...) formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior,(...) admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal”. (Art. 62).

Segundo Aquino (1997), ao se incluir a Educação Infantil no sistema de ensino, algumas exigências são necessárias e fundamentais, ou seja, determina-se que os seus profissionais pertençam à carreira de magistério, devendo, agora, ser observados os direitos definidos no artigo 67 da LDB, cujo objetivo é o de zelar pelo caráter público do atendimento em educação infantil, no âmbito da educação básica.

(...) os sistemas de ensino deverão definir estatuto e plano de carreira, observando a exigência de ingresso por concurso público, piso salarial, progressão funcional e condições adequadas de trabalho, com previsão, na carga de trabalho, de período reservado para estudos, planejamento e avaliação.

Argumentar que a Educação Infantil é de competência do município não isenta de responsabilidade as esferas federal e estadual. A Carta Magna define a competência dos municípios com o ensino fundamental e a educação infantil, sendo que “A *União (...)* *exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*” (Constituição Federal, 1988, art. 211, parágrafo 1º).

Tais responsabilidades deveriam, então, repercutir em ações concretas do poder público, no sentido de não apenas regular o atendimento das instituições públicas como, também, o das instituições privadas, entendidas como particulares, confessionais, filantrópicas e comunitárias. É sabido que esse atendimento ficou a cargo de entidades beneficentes e de organizações comunitárias nas principais capitais brasileiras. A Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN), realizada em 1989, aponta para o fato de que esse atendimento, no caso do Rio de Janeiro, era duas vezes maior que aquele oferecido pelas secretarias estaduais. Várias iniciativas foram viabilizadas pelos moradores dos bairros mais pobres do Estado, que se organizaram na busca de espaços que pudessem abrigar suas crianças enquanto trabalhavam fora de casa. Salões paroquiais, barracos cedidos pela população local, clubes de mães e associações de moradores foram - e ainda são - lugares utilizados pela comunidade para atender às crianças. Vale lembrar que esse atendimento, por não ser regulado pelo Estado, é, muitas vezes, deixado à margem das pesquisas oficiais, o que nos faz pensar que o número de

crianças atendidas, a faixa etária, a formação do profissional, o tipo de espaço, entre outros aspectos, são ignorados.

Segundo Tiriba *et al* (2002), o poder público passou a reforçar as iniciativas populares, oferecendo-lhes algumas condições materiais, por meio da política de convênios. Jobim e Souza (1988) chama a atenção para o fato de que essas ações se caracterizam como uma resposta do Estado a determinados problemas existentes na área educacional e, também, à mobilização e à crítica de diversos setores da sociedade brasileira a respeito da situação da infância.

De certa forma, o governo se apropriou dos resultados de um trabalho criado e mantido, até certo ponto, pela própria população, dando-lhe uma orientação diversa da que existia originalmente. O serviço da população foi usado quando lhe deveria ter sido prestado. (JOBIM E SOUZA, 1988, p.64)

Paralelamente aos avanços legais e aos desafios decorrentes de uma realidade que foi sendo construída a partir das necessidades da população, os sistemas de ensino vão sofrer outras modificações decorrentes da implantação do Fundef<sup>8</sup>. Os novos arranjos na educação infantil e no ensino fundamental determinam mudanças na estrutura e na organização dos sistemas de ensino e, conseqüentemente, na educação básica brasileira.

Assim, a migração de alunos das Classes de Alfabetização - CA para o ensino fundamental, que, segundo as secretarias de educação, se deu por fatores exclusivamente

---

<sup>8</sup> O Fundo é de natureza contábil e a distribuição de seus recursos automática. Seu repasse é realizado de acordo com o número de alunos matriculados da 1<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> série regulares do ensino fundamental das redes públicas, número este informado pelo Censo Escolar do ano anterior. Em linhas gerais, é composto por 15% dos recursos: (i) da parcela do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS devida aos Estados, ao DF e aos Municípios (Constituição Federal, 05/10/88), (ii) da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida ao Distrito Federal e aos Estados (Constituição Federal, 05/10/88; Lei Complementar n° 61, de 26/12/89) e (iii) do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM (Constituição Federal, 05/10/88; Lei no 5.172, de 25/10/66).

pecuniários, foi uma das mudanças ocorridas. Essa migração, por sua vez, foi referendada pelo Parecer nº 020/98 da Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação, aprovado em 02/12/98. O referido parecer deixa claro que a antecipação da matrícula para as crianças de seis anos só poderá ser feita desde que o ensino fundamental seja ampliado para nove anos e que abranja todas as crianças de 7 a 14 anos. Recomenda ainda que a qualidade e a identidade pedagógica da educação infantil sejam preservadas e “(...) que os sistemas se compatibilizem com a nova situação de oferta e duração do ensino fundamental a uma proposta pedagógica da rede e das escolas.”

Com base nesta possibilidade de expansão do ensino fundamental, perguntamos: a partir de que critérios as secretarias municipais de educação expandiram de 8 para 9 anos o ensino fundamental? A criança de 6 anos que está entrando na escola pela primeira vez irá cursar a 1ª série do ensino fundamental? E a criança de 7 anos que, por sua vez, também está ingressando na escola, irá da mesma forma para a 1ª série? O ensino fundamental terá 9 anos de duração para as crianças de 6 anos de idade e 8 anos para as crianças que ingressam com 7 anos de idade?

Tomando como referência pedagógica os Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs, vemos que eles trazem a concepção de “ciclo” com dois anos de duração, em substituição ao sistema seriado, entendendo a inserção da criança no mundo letrado como um processo. Porém, o 1º ciclo corresponde à 1ª e à 2ª séries (7 e 8 anos) e o 2º ciclo à 3ª e à 4ª séries (9 e 10 anos). O CA, na condição de série, não está incluído, explicitamente, na sua proposta pedagógica. Legalmente, as turmas de alfabetização são consideradas como pertencentes à educação infantil<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Segundo a LDB, cabe à educação infantil o atendimento às crianças de 0 a 6 anos.

O REFERENCIAL CURRICULAR NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL PROPÕE VÁRIAS ATIVIDADES QUE ENVOLVEM A LEITURA E A ESCRITA DESDE A CRECHE (0 A 3 ANOS) E RESSALTA QUE “(...) MESMO SEM A EXIGÊNCIA DE QUE AS CRIANÇAS ESTEJAM ALFABETIZADAS AOS SEIS ANOS, TODOS OS ASPECTOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE ALFABETIZAÇÃO DEVEM SER CONSIDERADOS.” (BRASIL, VOL. 3, P. 159). ISSO SIGNIFICA QUE O PROCESSO DE LETRAMENTO DA CRIANÇA DEVE SER AMPLIADO DESDE A EDUCAÇÃO INFANTIL, SÓ QUE SEM UMA SISTEMATIZAÇÃO FORMAL, JÁ QUE A ALFABETIZAÇÃO, NO SENTIDO ESTRITO, NÃO É UMA EXIGÊNCIA.

Essa formulação, sem dúvida, antecipa algumas questões deste estudo: Como está organizado o sistema de ensino do município? Existe um conselho municipal de educação? Que secretarias prestam serviços educacionais à população infantil – como se articulam? A secretaria possui um setor específico responsável pela educação infantil? A secretaria possui uma equipe que orienta os estabelecimentos de educação infantil? Quais são as normas de funcionamento dos estabelecimentos públicos e privados de educação infantil? Como está organizado o ensino fundamental (séries e ciclos; séries ou ciclos; quantas séries/ciclos)? Para ingressar no ensino fundamental existe algum pré-requisito? Como a educação infantil está integrada ao sistema de ensino: acesso, carreira, concurso específico, habilitação e qualificação.

Para avançar nessa investigação, buscaremos fazer o diagnóstico da situação da educação infantil no Estado do Rio de Janeiro, tomando como base os dados obtidos em

pesquisa realizada junto às secretarias municipais de educação<sup>10</sup>, identificando as estratégias de organização que vêm sendo desenvolvidas nas secretarias para atender à educação infantil, no âmbito da educação básica, sua adequação às condições de vida dos educandos e os fatores que estão sendo considerados e/ou desconsiderados na integração das crianças de 0 a 6 anos às instituições educativas. A análise dos dados quantitativos e qualitativos encontrados nos municípios do Estado será feita à luz das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil aprovadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), por meio da Resolução CEB nº 1/99 e do Plano Nacional de Educação. Estas diretrizes<sup>11</sup> têm força de lei, sendo indispensáveis à elaboração das propostas pedagógicas das Instituições de Educação Infantil. No texto introdutório do relatório sobre as diretrizes, as autoras<sup>12</sup> apontam o caráter mandatório das mesmas para todas as instituições de cuidado e educação para as crianças de 0 a 6 anos, estabelecendo paradigmas para a própria concepção dos programas de cuidado e educação com qualidade. São as seguintes as Diretrizes.

I – As Propostas Pedagógicas das Instituições de Educação Infantil devem respeitar os seguintes Fundamentos Norteadores:

- A. Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum;
- B. Princípios Políticos dos Direitos e Deveres de Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática;
- C. Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais.

---

<sup>10</sup> Estudo em fase de realização, na PUC-Rio, Departamento de Educação, intitulado “Formação de profissionais da educação infantil no Estado do Rio de Janeiro”, coordenado pela Profa Sonia Kramer, que integro como pesquisadora.

<sup>11</sup> Diretrizes Curriculares Nacionais: constituem-se na doutrina sobre Princípios, Fundamentos e Procedimentos da Educação Básica, definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que orientarão as Instituições de Educação Infantil dos Sistemas Brasileiros de Ensino, na organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas (CEB, nº 1/99, p.17).

<sup>12</sup> A relatora foi a então conselheira nacional de educação Regina Alcântara de Assis, que, em co-autoria com Maria Lígia de Oliveira Barbosa, elaborou o documento “Análise sobre a situação e evolução da educação infantil no Brasil”, que introduz os princípios norteadores das referidas diretrizes (1999).

II – As Instituições de Educação Infantil, ao definir suas Propostas Pedagógicas, deverão explicitar o reconhecimento da importância da identidade pessoal de alunos, suas famílias, professores e outros profissionais e a identidade de cada Unidade Educacional, nos vários contextos em que se situem.

III – As Instituições de Educação Infantil devem promover, em suas Propostas Pedagógicas, práticas de educação e cuidados que possibilitem a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/lingüísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível.

IV – As Propostas Pedagógicas das Instituições de Educação Infantil, ao reconhecer as crianças como seres íntegros, que aprendem a ser e conviver consigo próprios, com os demais e com o próprio ambiente de maneira articulada e gradual, devem buscar, a partir de atividades intencionais, em momentos de ações, ora estruturadas, ora espontâneas e livres, a interação entre as diversas áreas de conhecimento e aspectos da vida cidadã, contribuindo, assim, com o provimento de conteúdos básicos para a constituição de conhecimentos e valores.

V – As Propostas Pedagógicas para a Educação Infantil devem organizar suas estratégias de avaliação, através do acompanhamento e dos registros de etapas alcançadas nos cuidados e na educação para crianças de 0 a 6 anos, “sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental”.

VI – As Propostas Pedagógicas das Instituições de Educação Infantil devem ser criadas, coordenadas, supervisionadas e avaliadas por educadores com, pelo menos, o diploma de Curso de Formação de Professores, mesmo que da equipe de profissionais participem outros das áreas de Ciências Humanas, Sociais e Exatas, assim como familiares das crianças. Da direção das instituições de Educação Infantil deve participar, necessariamente, um educador com, no mínimo, o Curso de Formação de professores.

VII - O ambiente de gestão democrática por parte dos educadores, a partir de liderança responsável e de qualidade, deve garantir direitos básicos de crianças e suas famílias à

educação e cuidados, num contexto de atenção multidisciplinar com profissionais necessários para o atendimento.

VIII – As Propostas Pedagógicas e os regimentos das Instituições de Educação Infantil devem, em clima de cooperação, proporcionar condições de funcionamento das estratégias educacionais, do uso do espaço físico, do horário e do calendário escolar, que possibilitem a adoção, execução, avaliação e o aperfeiçoamento das diretrizes (LDBEN, Arts. 12 a 15).

O Plano Nacional de Educação, sancionado pelo Presidente da República em janeiro de 2001, foi elaborado com os objetivos de: elevar o nível de escolaridade da população; melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis; reduzir as desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e democratizar a gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Nos dez anos de vigência do Plano Nacional de Educação, “a demanda de educação infantil poderá ser atendida com qualidade, beneficiando a toda criança que necessite e cuja família queira ter seus filhos freqüentando uma instituição educacional” (BRASIL, PNE, p.14). O plano estabelece metas diferenciadas para a ampliação da oferta do atendimento para as crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 6 anos. Para o primeiro grupo, a meta, em cinco anos, é a de 30% da população e, para o segundo grupo, a de 60% da população desta faixa etária. Até o final da década, o plano estabelece alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.

## **1.2 A experiência das organizações multilaterais**

Ao buscar uma análise sobre a oferta de educação infantil que possibilite uma compreensão mais ampla das condições sociopolíticas, bem como dos contextos histórico-



culturais que as engendram, Rosemberg (2002) constata a escassez de modelos teóricos de análise, encontrando em Cochran (1993-1997) o único aporte construído para essa finalidade. O referido modelo tem sido aplicado tanto a países desenvolvidos quanto a subdesenvolvidos, o que dificulta o conhecimento dos meandros para a compreensão das políticas de atendimento em cada país. São os seguintes os elementos por ele utilizados: (I) Mudanças históricas de urbanização e industrialização, pois resultam em reestruturações nas famílias e conseqüente necessidade de apoio complementar; (II) Necessidades e circunstâncias atuais na sociedade que estimulam políticas e programas de cuidado infantil; (III) Necessidades sociais; (IV) Necessidades de preparo para a escola primária, no caso das famílias de baixa renda (p.26).

Reforçando a importância de se analisarem as políticas de atendimento, tendo uma visão mais ampla de que a escola não está isolada da sociedade e de que acordos internacionais incidem na formulação de concepções e formas de atendimento em cada país, Dalhberg (2003) argumenta que

As instituições dedicadas à primeira infância e a pedagogia são, em geral, encaradas como fenômenos neutros, sujeitos à aplicação técnica do conhecimento isento de valor, universalmente verdadeiro e produzido através do método científico. (...) A certeza absoluta baseada nas verdades universais é uma ilusão (p. 61).

Nesse sentido, a pergunta que aqui se faz é: Quem vem arbitrando em torno da educação infantil? Moss (2002), coordenador da Rede Européia de Atendimento Infantil<sup>13</sup>, constata a influência dos Estados Unidos no campo da primeira infância, a despeito das

---

<sup>13</sup> Essa rede foi criada em 1986 como parte do Programa de Igualdade de Oportunidades da Comunidade Européia, em reconhecimento da importância crucial do atendimento à criança pequena, como uma das medidas para conciliar trabalho remunerado e responsabilidade familiar. Devido à ampliação das perspectivas do trabalho da rede e do próprio conceito de atendimento à criança pequena, em 1992, ela passa a se denominar Rede da Comunidade Européia para Atenção à Infância e outras Medidas para conciliar as Responsabilidades do Trabalho e da Família. Durante o seu período de funcionamento (até 1996), uma série de importantes documentos foi publicada, reunindo vários temas pertinentes ao campo da educação e cuidado infantil. (MOSS, 2002, p.18)

deficiências amplamente reconhecidas em seus próprios serviços, conforme relatado anteriormente. Pautados por métodos positivistas e pelo campo da psicologia do desenvolvimento que postula uma qualidade de atendimento – qualidade objetiva, real, universal, conhecida e mensurável, a qualidade, segundo o autor, “*é o Santo Graal, esperando lá fora para ser encontrado e trazido de volta*” (p.21).

Rosemberg (2002) desenvolve o argumento de que as políticas de Educação Infantil nos países subdesenvolvidos sofrem influência dos modelos não-formais de baixo custo, propugnados pelas chamadas organizações multilaterais. Por exemplo, no Brasil, em 1970, pelo UNICEF e pela UNESCO, e em 1990, pelo Banco Mundial. Pontua que, nos países subdesenvolvidos, participam das negociações das políticas sociais os organismos multilaterais, que têm influências crescentes e implicações, pois detêm autoridade técnico-científica que ampara modelos de políticas, ou seja: poder de financiamento, informações importantes, meios para influenciar categorias e atores nacionais.

Nota-se uma base compartilhada entre países ricos e pobres, seguindo dois modelos institucionais: as creches; os jardins de infância (não especialmente para pobres, como no primeiro caso) (p.32).

A década de 1970 passa a ser um marco para muitos países, especialmente o Brasil, quando a educação infantil vem a integrar a agenda das políticas de desenvolvimento, vinculada à ONU, para os países pobres, UNESCO e UNICEF, qual seja: a educação infantil é instrumento para o combate à pobreza e para a melhora no ensino e, portanto, deve crescer; a não-disponibilidade de recursos para expansão da educação infantil, no caso dos países pobres, cria formas alternativas de expansão, devendo esses países recorrer a modelos que

---

minimizem investimentos públicos; a necessidade de recursos da comunidade, de maneira a reduzir investimentos públicos (programas não-formais / não-institucionais).

O novo modelo de educação infantil foi incorporado pelo Plano Setorial de Educação e Cultura: compensação de carências, preparo para a educação infantil, combate à desnutrição. A ditadura brasileira foi terreno fértil para a sua proliferação e recriação. Como exemplos, na área da assistência – a Legião Brasileira de Assistência (LBA), Creche Casulo; na área do MEC – o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, todos com um modelo de “participação/desenvolvimento comunitário”. A política de expansão do atendimento levou o poder público a iniciativas absurdas, como a de reunir 100 crianças num galpão sob os cuidados de uma única professora e de uma mãe voluntária. Os convênios se multiplicaram: passaram a ser uma forma de expandir o atendimento, sem aumentar a quantidade de verbas públicas alocadas para a educação infantil.

A implantação desses modelos gerou um crescimento espetacular, na faixa etária acima de 4 anos; aumento de professores sem formação; retenção de crianças de 7 anos nas pré-escolas - os impactos, segundo Rosemberg, referem-se à demografização e não à democratização do atendimento; a exclusão social - os reprovados no pré-escolar são, na maioria, negros, pobres e nordestinos; a retenção, que significa a ocupação de vaga dos também negros, pobres, nordestinos; o retardamento do processo de expansão democrática com qualidade.

Já na década de 1990, quando o Banco Mundial passa a financiar investimentos públicos, no Brasil, propostas da UNICEF são recuperadas, principalmente para o nordeste do país, desconsiderando o percurso brasileiro na construção de uma educação infantil democrática. Na Constituição Brasileira de 1988, o direito da criança é instrumento de

igualdade de oportunidade, de gênero, na medida em que apóia o trabalho materno extradoméstico. Neste sentido, há ruptura do modelo anterior pelo MEC/ COEDI, destacando-se a equivalência de creches e pré-escolas com função de educar e cuidar, como expressão do direito à educação; formação do profissional de creche e pré-escola em nível médio e superior. A educação aparece como o caminho para a modernização da sociedade, como meio de melhoria de vida e, até mesmo, como investimento, com taxas de retorno que justificam os seus gastos e melhor produtividade das empresas. Reflete, assim, um modelo que não questiona a responsabilidade do governo em garantir o acesso de todos ao nível básico de ensino, mas propõe um tratamento para o Sistema Educacional que leve em conta: i) a divisão (ou transferência) de responsabilidades administrativas com o setor privado, ii) a competitividade e o aquecimento do mercado, iii) a qualidade na oferta dos serviços, iv) a livre escolha dos pais, v) a diminuição do corpo burocrático, do monopólio do estado, da máquina administrativa e dos gastos públicos, e vi) a prioridade para o ensino fundamental.

Helen Penn (2002), em artigo intitulado “Primeira infância: a visão do Banco Mundial”, chama a atenção para os impactos dessa globalização nos países em desenvolvimento, onde as crianças tornam-se vítimas das políticas econômicas globalizantes. Como exemplo, cita a produção do consumo pelo trabalho infantil, a deteriorização da qualidade das condições de vida nesses países (doenças, crianças de rua etc). A legitimação dessas políticas se deu por noções simplificadas e idealizadas de infância, família e comunidade. Que conceitos de primeira infância subsidiam as políticas do Banco Mundial ?

Segundo Penn (2002), embora fale de direitos, o Banco Mundial retrocede, ao propor definições de caráter geral quanto às necessidades infantis: o que foi feito para as crianças dos EUA é perfeitamente cabível para os países majoritários; as crianças são semelhantes em qualquer lugar!

As “práticas apropriadas ao desenvolvimento”, recorrentes em vários livros de Educação Infantil e referências-chave do manual do Banco Mundial, se traduzem no depoimento aflito de uma educadora comunitária.

### **Quanto custa a marginalização infantil?**

“Quanto custa a transformação de um terreno baldio ou de uma casa desestruturada em um Centro de Educação Infantil Comunitário? Quanto custa e como se dá o processo de formação de mulheres que são educadoras leigas em profissionais de educação diplomadas de acordo com exigências da nova Lei de Diretrizes e Bases de Educação?

Igualmente, existe algum parâmetro para calcular quanto custa a inclusão de uma criança pequena, à beira da exclusão social, em criança cidadã, assistida em um espaço de educação e cuidado? Qual o custo mensal de uma criança em um centro de educação infantil comunitário? Para obter uma resposta, tomamos como referência um centro de educação infantil comunitário com capacidade para 60 (sessenta) crianças, funcionando em regime de semi-internato (7h30min às 17h) e equipado com uma infra-estrutura mínima para um atendimento digno.

O resultado foi US\$67,00 mensais por criança, que equivalem, nos dias de hoje, a cerca de R\$ 165, 00.

Parece haver consenso, entre as prefeituras no Brasil, de que é mais barato, para o Poder Público, estabelecer convênio com os centros de educação infantil comunitários do que adotar uma política de construção de centros de educação infantil públicos...

Constatamos esta tendência no Poder Público local, que repassa às instituições comunitárias o valor per capita de R\$ 54,24. Sob a administração municipal, há apenas um centro de educação infantil público, situado num universo de mais de 20 centros de educação infantil comunitários e um sem número de iniciativas de “mães crecheiras”!...

FONTE: TEXTO EXTRAÍDO DO MATERIAL “QUANTO CUSTA UMA CRIANÇA NA CRECHE GONÇALENSE” – ARTICULAÇÃO DE CRECHES E PRÉ-ESCOLAS DE SÃO GONÇALO - ARTCRECHE, OUTUBRO, 1997.

Nesta trajetória em torno da construção de políticas públicas de atendimento à educação infantil, no panorama internacional, percebemos a existência de diversos pontos que foram mais ou menos privilegiados, de acordo com a região e o contexto em que foram circunscritas, e que nos ajudam a pensar a situação da institucionalização da educação no Brasil, quais sejam:

- Os discursos higienistas e de saneamento nortearam práticas de tutela à família e à criança pobre, identificados com a segurança nacional, consolidando a organização de um arcabouço institucional.

Instituições públicas e privadas (filantrópicas) compunham o sistema de proteção à infância e juventude, solidificadas na era Vargas e que se mantiveram até a década de 1960. A Creche ganha o sentido de intervenção e regulação social, a dependência natural da criança pequena que precisa de cuidados; e da mãe pobre que precisa de um patrono.

- As políticas educacionais da década de 1970, voltadas à educação de crianças de 0 a 6 anos, pautaram-se na educação compensatória, com vistas à compensação de carências culturais, deficiências lingüísticas e defasagens afetivas das crianças provenientes das camadas populares. Influenciados por orientações de agências internacionais e por programas desenvolvidos nos Estados Unidos e na Europa, documentos oficiais do MEC e pareceres do então Conselho Federal de Educação defendiam a idéia de que a pré-escola poderia, por antecipação, salvar a escola dos problemas relativos ao fracasso escolar.
- Nos anos 1980 e 1990, com gestões eleitas para municípios e estados, surgem propostas diferenciadas, algumas voltadas à melhoria da qualidade de vida da população. Esta teve importante papel nos movimentos sociais que conquistaram o reconhecimento, na Constituição de 1988, do direito à educação das crianças de 0 a 6 anos e do dever do Estado de oferecer creches e pré-escolas para tornar fato esse direito (assegurada a opção da família), reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, onde a educação infantil passa a ser considerada como a primeira etapa da educação básica.
- A partir de 2000, a educação infantil, pauta de diversos fóruns de debate espalhados por todo o Brasil, passa a ser vista como uma necessidade da sociedade contemporânea, que se caracteriza por um espaço de socialização, de troca, de ampliação de experiências e conhecimentos, de acesso a diferentes produções culturais. O serviço educacional é direito da criança, dever do estado e opção dos pais. Pontos cruciais para este serviço são formulados no âmbito dos movimentos em consonância com a produção teórica sobre a

criança de 0 a 6 anos: (I) engloba o educar e cuidar da criança de 0 a 6 anos de forma integrada e indissociável; (II) não é freqüentado por crianças com mais de sete anos de idade; (III) é concebido como um serviço público que atende aos direitos da criança e da família; (IV) responde ao princípio de igualdade de oportunidade para as classes sociais, os sexos, as raças e os credos; (V) os critérios para admissão de crianças são democráticos, transparentes e não-discriminatórios; (VI) o currículo respeita e valoriza as características culturais da população atendida; (VII) estimula a produção e o intercâmbio de conhecimentos; (VIII) prevê a gestão democrática dos equipamentos, com a participação das famílias e da comunidade.

Como vimos, nos países membros da OCDE denominados “desenvolvidos”, pode-se constatar uma revalorização da Educação Infantil, que passa a fazer parte da pauta de reivindicações do mundo contemporâneo. No período da industrialização, os movimentos feministas, sociais e sindicais lutaram por creches, como parte das conquistas femininas; no pós-II Guerra Mundial, o número reduzido de crianças e de nascimentos na Europa foi motivo de incentivo à maternidade, que era viabilizada com longas licenças, para que os pais cuidassem dos filhos em casa. Segundo Corsino (2005), as licenças passaram a ser uma nova ordem de conquista e cuidar dos filhos um valor percebido pelas políticas sociais.

No caso dos países “em processo de desenvolvimento”, a educação infantil, embora não seja a solução para os problemas sociais estruturais, tem sido considerada como um importante diferencial na vida da criança.

Os contextos institucionais e as infâncias vão produzindo significados para a educação infantil, num movimento dinâmico e processual que abarca desde os aspectos relativos à compreensão da educação infantil como um direito da criança e, por isso, a existência de uma

oferta que atenda à demanda, como parte de uma política para a infância e as práticas decorrentes dessa compreensão, ou seja, as rotinas, os objetivos, a formação dos profissionais etc.

Esses pontos, sem dúvida, permearam a pesquisa de campo - uma vez que estiveram presentes nas concepções de atendimento à criança das instituições no Brasil - e podem ser percebidos de maneira mais concreta no capítulo a seguir, sobre as concepções, as ações e os processo de institucionalização da infância no Brasil.



## Capítulo 2 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INFÂNCIA

Várias pesquisas<sup>14</sup> vêm apontando os diferentes modos de ser criança no mundo contemporâneo. Assinalam a multiplicidade de concepções de infância na sociedade e os constantes e acentuados processos de transformação, tanto pelos significativos investimentos na criança como pelos novos papéis e estatutos sociais que lhe são atribuídos. A infância, enquanto categoria social, tem suas condições de existência diretamente vinculadas às transformações das vidas cotidianas, da estrutura familiar, da escola e da própria mídia, potente instrumento a lhe conferir significados.

No bojo dessas mudanças é que a infância se pluraliza e, também, se diferencia, não pelo que a distingue, mas pelos aspectos que a tornam desigual. No contexto sociopolítico, por exemplo, produz-se uma gama de locais de convivência que não se colocam da mesma maneira para todas as crianças. Assim é que a cidade e seus espaços culturais definem e transformam a geografia local, gerando guetos de convívio que vão se alargando por praças, praças, museus, teatros e escolas. Espaços que, historicamente, se constituíram sob a égide do público vão, aos poucos, se restringindo, tornando-se espaços de alguns e se estreitando para todos. Tal fato acontece tanto pela sutil demarcação daquilo que cerca ambientes ricos e pobres como também pela hostil presença do mercado informal de consumo.

---

<sup>14</sup> Sem a pretensão de esgotar os diversos grupos de estudo, destacam-se os estudos formulados no âmbito do Instituto da Criança da Universidade do Minho, Portugal, sob a coordenação do Prof. Manuel Jacinto Sarmiento; do Curso de especialização em educação infantil da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, sob a coordenação da Prof<sup>a</sup> Sonia Kramer; do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa e Intercâmbio para a Infância e a Adolescência da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob a coordenação da Prof<sup>a</sup> Lucia Rabello de Castro; do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa da Subjetividade, sob a coordenação da prof<sup>a</sup> Solange Jobim e Souza; do Grupo de estudos e pesquisa sobre educação e diferenciação sociocultural da Universidade de Campinas, coordenado pela prof<sup>a</sup> Ana Lúcia Goulart de Faria, bem como do Núcleo de Desenvolvimento Infantil, coordenado pela prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Eloisa Candal Rocha, da Universidade Federal de Santa Catarina.

É nesse contexto que se insere o processo de institucionalização da infância: processo social e histórico que vai se revelando e se caracterizando por estruturas físicas e simbólicas, marcadas por uma concepção de infância e de sociedade que as engendrou. Como aponta Sarmiento (2002), “*conhecer as ‘nossas’ crianças é decisivo para a revelação da sociedade, como um todo, nas suas contradições e complexidade*” (p. 1).

Resgatando os diferentes contextos sócio-históricos na formulação dos conceitos sobre os primeiros anos de vida da criança, Ariès (1981) mostra como a infância começa a ser demarcada e caracterizada de forma distinta do mundo adulto, a partir de mudanças que ocorrem na estrutura da vida social e econômica da sociedade. O autor trata as diversas maneiras de representação da infância, relacionando-as com o processo de institucionalização da vida social e com os valores dominantes em épocas históricas distintas. Mostra como a passagem do século XVII para o século XVIII é caracterizada por uma acentuada mudança no tratamento dado à criança, determinada, sobretudo, pela escolarização. (NUNES, 2000, p.20)

Nesta direção, os estudos de Rizzini (1993, 1997) e Bazílio (1998, 2003) tomam o século XIX, no Brasil – período de transformações políticas, econômicas e sociais –, como marco da transformação da dimensão social da infância. Nesse século, propaga-se o discurso de que é na criança que reside o futuro da nação. Nesse sentido, a criança deixa de ser objeto de interesse de âmbito privado e torna-se uma questão de cunho social, de competência do Estado: “*criança passa a ser percebida como valioso patrimônio de uma nação; chave para o futuro, um ser em formação*” (...) (RIZZINI, 1997, p.25). Os anseios emancipatórios e a busca de materialização nacional “*vêem na criança a possibilidade de moldar o homem de bem*” (idem, 1997, p.30). Em última instância, zelar pela criança significa a garantia da ordem social.

A proposta desses autores é discutir o significado social de que foi revestida a infância na passagem do regime monárquico para o republicano, período crucial na formação do pensamento social brasileiro. A visão

ambivalente da “criança anjo” e da “criança demônio”, presentes nas representações sociais modernas de infância (Ariès, 1981), povoa a mente dos formuladores de políticas, retorcida, entretanto, pela equação “criança em perigo” versus “criança perigosa”. A concepção do perigo se torna dominante no plano da urbanização e da industrialização.

Nesse contexto, identifica-se, por um lado, a criança de origem pobre, que é pobre e potencialmente perigosa, pervertida ou em perigo de sê-lo e, por outro, a criança desprotegida, que necessita de uma série de medidas que possam afastá-la da miséria social. Este intrincado discurso, que tem como foco a defesa da criança, é o pano de fundo para o estabelecimento de uma série de medidas no âmbito médico-jurídico-assistencial, que tinham como metas a prevenção, a educação, a recuperação e a repressão. As reformas em prol da criança e, em última instância, em prol da civilização do país, visaram à adaptação das instituições às demandas do sistema capitalista emergente. As instituições educacionais se distinguem conforme a população que atendem: as voltadas para os pobres e as dos ricos.

Tal como afirma Ariès,

A antiga turbulência medieval foi abandonada primeiro pelas crianças, e finalmente pelas classes populares: hoje, ela é a marca dos moleques, dos desordeiros, últimos herdeiros dos antigos vagabundos, dos mendigos, dos “fora-da-lei”. (ARIÈS, 1981, p.185)

Assim é que as ações médico-higienistas justificaram-se junto à população brasileira. Esta atuação visava à necessidade de sanear (física e moralmente) e de cientificizar as práticas em curso, garantindo as premissas do poder, do progresso e da civilização. No início do século XX, os higienistas voltaram o olhar sobre a criança abandonada, deixando de classificá-la como doente, mas como vítima de uma família que não cuida dela. A ideologia higienista (COSTA, 1979) vai marcar profundamente as iniciativas tanto na área da educação quanto da assistência e, no campo da proteção à infância, suas influências nascem no final do período escravista, quando aumentam as preocupações com o alarmante índice de mortalidade infantil, atribuído pelos médicos higienistas a origens raciais e a desordens familiares causadas, sobretudo, pela falta de educação física, moral e intelectual das mães (KRAMER, 1984, p.52).

Em relação ao movimento assistencial (que surge na América do Norte, com as ações filantrópicas de países protestantes da Europa), segundo Platt (*apud* RIZZINI, 1997), não foi um movimento humanista a favor das classes trabalhadoras e contra a ordem estabelecida. Ao contrário, sua motivação originou-se das classes média e alta, as quais buscaram novas formas de controle social para defender poderes e privilégios.

Em relação às medidas jurídicas, destaca-se o código de menores de 1927, que traz o princípio da proteção da criança como condição *sine qua non* para a proteção da sociedade. Tal medida culminou com a dicotomização da infância: de um lado, a criança mantida pela família e, de outro, o “menor” sob a tutela do Estado.

Segundo Deise Nunes (2000), é nessas instituições que “*começa a ser construída a lógica da ressocialização pelo trabalho, que será incorporada, mais tarde, a todo o sistema de proteção destinado aos pobres, em especial aos abandonados* (p.34)”. O trabalho era gratuito até a idade de 7 anos, pois a alimentação e a moradia se transformavam em moeda de troca.

A sociedade brasileira, em toda a sua complexidade, cria a diversidade de vocábulos não só para indicar o seu interlocutor criança, mas, principalmente, para distinguir uma das outras, conforme sua classe, sua função e seu lugar de moradia. As culturas infantis são plurais na riqueza de termos e, paradoxalmente, pobres nas condições adversas que as definem. Seguindo esta mesma lógica, decorre o processo de institucionalização da infância.

As instituições pensadas para as crianças revelavam ambigüidades.

Almejavam a educação da criança, mas, em contrapartida, vislumbravam os perigos que poderiam advir de uma população educada. Assim, em nome da ordem e da paz social, a vigilância, a ação paternalista, a repressão e a regulação do Estado ainda se fazem presentes na vida da população, classificando, recolhendo e internando menores (as crianças pobres), produzindo e reproduzindo histórias de violência, de maus tratos, castigos, abandono, discriminação e segregação. Assim, as práticas institucionais dirigidas às crianças utilizaram estratégias fundadas em princípios distintos daqueles referidos à cidadania, aos direitos e à liberdade (BAZÍLIO, 1998).

No caso das crianças brasileiras, foram múltiplos os adjetivos que as identificaram e que ainda as identificam, que lhes conferem distintas formas de ser e de estar na sociedade e, na maioria das vezes, as discriminam, conforme descreve Cristóvam Buarque (2003),

Menino-na-rua significa aquele que fica na rua em lugar de estar na escola, em casa, brincando ou estudando, mas tem uma casa para onde ir – diferenciado sutilmente dos meninos-de-rua, aqueles que não apenas estão na rua, mas moram nela, sem uma casa para onde voltar. Ao vê-los, um habitante das nossas cidades os distingue das demais crianças que ali estão apenas passeando.

Flanelinha é aquele que, nos estacionamentos ou nas esquinas, dribla os carros dos ricos com um frasco de água em uma mão e um pedaço de pano na outra, na tarefa de convencer o motorista a dar-lhe uma esmola em troca da rápida limpeza no vidro do veículo. São diferentes dos esquineiros, para que tentam vender algum produto ou apenas pedem esmolas aos passageiros dos carros parados nos engarrafamentos.

Prostituta-infantil já seria um genérico maldito numa cultura que sentisse vergonha da realidade que retrata. Como se não bastasse, ainda tem suas sutis diferenças. Pode ser bezerrinha, ninfeta-de-praia, menina-da-noite, menino ou menina-de-programa ou michê, conforme o local onde faz ponto ou o gosto sexual do freguês que atende. Delinqüente, infrator, avião, pivete, trombadinha, menor, pixote: sete palavras para o conjunto da relação de nossas crianças com o crime. Cada qual com sua maldita sutileza, conforme o artigo do código penal que lhe cabe, a maneira como aborda suas vítimas, o crime ao qual se dedica.

Podem também, no lugar de crianças, ser *boys*, engraxates, meninos-do-lixo, recicladores-infantis, de acordo com o trabalho que cada uma delas faz. Ainda tem filhos-da-safra, para indicar crianças deixadas para trás por pais que emigram todos os anos em busca de trabalho nos lugares onde há empregos para bóias-frias, nome que indica também a riqueza cultural do sutil vocabulário da maldita realidade social brasileira. Ou os pagãos-civis, vivendo sem registro que lhes indique a cidadania de suas curtas passagens pelo mundo, em um país que lhes nega não apenas o nome de criança, mas também a existência legal (artigo publicado no Correio Braziliense em 26/06/03).

Essa realidade traduz a síntese do que um dia se pretendeu com a educação nos meados do século XX, que buscou relacionar as questões da infância às da escola, com objetivos de "moralizar" a criança. Os processos de repressão e disciplinarização se fizeram presentes para aqueles que, até então, estavam à margem das organizações sociais, tanto na concepção e formulação de políticas quanto nas próprias ações de tutela do Estado e das instituições filantrópicas.

Hendrick (*apud* SOARES, 2002) relaciona o processo de institucionalização da infância ao seu progressivo afastamento da esfera privada da família, ou seja, as práticas educativas vão se caracterizando pelo seu afastamento de ações familiares privadas, singulares e heterogêneas.

Entretanto, é no decorrer desse processo de institucionalização, na emergência da criança pública, que também vão se formando movimentos em defesa dos direitos da criança. O mote para a necessidade de formulação de direitos da criança advém tanto do avanço do conhecimento científico como da inserção político-social das instituições e se particulariza e se singulariza em diferentes contextos, embora haja uma unidade no conjunto de indagações proferidas: “*Quem são as crianças, qual o seu espaço na sociedade, quais as respostas mais adequadas ao seu desenvolvimento* (Soares, 2002)”. As reflexões em torno de tais questões oscilam na provisoriedade e no rigor científico característicos das ciências humanas e sociais e se presentificam, recebendo novos contornos e modelos no âmbito das instituições, principalmente, a escola.

A crença na escola como meio de emancipação pela educação, tem, porém, contrapartida na fragilidade dessa instrumentalização. O discurso da preparação para a vida vê seu limite na própria vida e no que dela é negado. A aprendizagem da leitura e da escrita, por sua vez, tem sido fortemente marcada pelo fracasso, ou seja, o que se caracterizaria como porta de entrada ao mundo do saber tem sido, também, o fator de exclusão deste. Contraditório como a própria modernidade, o ingresso é também excludente.

Hoje, o desafio que se coloca para a escola é o de se descobrir parte da vida, de buscar nessa vida o que dela foi negado, reinventar o significado,

desafio que se coloca também para a própria humanidade. Permitamo-nos buscar no passado aquilo que perdemos e que olhamos com melancolia, a fim de enriquecer nosso presente e torná-lo uma experiência contável. É preciso aprender a buscar e a deixar rastros.

Kramer (2003) aponta a dialogicidade do processo de ressignificação das instituições e da infância. Assim, é possível afirmar que as instituições que influenciaram a construção da infância moderna também experimentam processos de mudança que, por sua vez, promovem uma outra institucionalização da infância. Essas práticas, tal como as próprias crianças, que reiteram criativamente os seus modos de vida, são reinventadas num movimento contínuo, num processo de transformação permanente.

Porém, é necessário alertar para o fato de que as suas condições de existência são cada vez mais elaboradas e, da mesma forma, os processos de conquista de autonomia, principalmente, nas sociedades urbanas. A violência, em suas diferentes manifestações, torna os aparatos de controle físico e simbólico cada vez mais sofisticados, interferindo substancialmente no controle da infância, o que empurra para o amanhã a promessa de autoria social, do pleno exercício de cidadania que um dia foi às crianças outorgado.

A naturalização do trabalho infantil vem sendo apontada não só pelo movimento sindical brasileiro e por diversos setores da educação como uma das faces mais perversas da sociedade contemporânea (Dieese, 1997). Pesquisadores e profissionais da educação têm atribuído à inexistência de uma política para a



infância e à precarização das relações de trabalho a incorporação crescente de crianças no mundo do trabalho. Aceitar ou não a condição da criança trabalhadora vem trazendo à tona intensos debates, sobretudo, quando a mídia, principalmente a televisão, se utiliza e se apropria do tempo infantil na produção e veiculação de seus programas. Nessa disputa, o reconhecimento das crianças como sujeitos da cultura e o incentivo da participação delas na produção cultural acabam por servir de base, evidentemente retorcida e distorcida, para uma inevitável aceitação do trabalho infantil. O trabalho infantil aparece travestido em situações que, aparentemente, são opostas: o menino cortador de cana, que é tratado na mídia como aquele que tem a sua infância roubada, se contrapõe ao pequeno ator de novela, cuja dimensão de trabalhador é velada pela falsa idéia de que o que ele faz se trata, apenas, de mais uma “brincadeira” de criança.

Segundo Nobre (2003)

(...) antes de ser um problema, o trabalho infantil é apontado como solução; solução às carências do sistema educacional, à pobreza, à violência das ruas. Esses aspectos – estruturais e culturais/ simbólicos – e essa dualidade – problema/solução – constituem o cerne deste objeto e explicitam a complexidade da questão para todos aqueles que precisam ou se propõem a enfrentar o desafio de trabalhar para a erradicação do trabalho infantil, ao tempo em que demandam o estabelecimento de estratégias múltiplas, de ações intersetoriais e de políticas públicas articuladas. (*Ciênc. saúde coletiva*, 2003, vol.8, n.4, p.965)

A Declaração de Genebra - documento considerado precursor de um movimento internacional em torno dos direitos da criança - elaborada por Eglantyne Jebb, em 1923, e aprovada pelo *Save Children* na Liga das Nações (organização precursora da ONU), em 1924, foi sendo modificada e aprimorada pelas diversas convenções que se seguiram, como a Declaração dos Direitos das

Crianças, da ONU, em 1959 (em substituição e adição à Declaração de Genebra), e a Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU - 1989), ratificada pelo Brasil em 24/9/90.

No entanto, foi “*a Declaração Universal de 1959 que inaugurou a preocupação acerca da importância da educação no campo de direitos da criança*”. Já a Convenção dos Direitos da Criança, em 1989, consagra “*uma compreensão mais alargada acerca da infância, assumindo-se o documento como ícone contemporâneo dessa mesma compreensão*” (SOARES, 2002, p.3).

Da mesma forma, a Declaração de Jomtien reconhece que a aprendizagem se inicia no nascimento. Assim é que, na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien/Tailândia), 183 países (dentre eles o Brasil) vêm firmar o compromisso de, até 2000, satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, erradicar o analfabetismo e universalizar o acesso à escola na infância.

No Brasil, o processo de redemocratização da sociedade, na década de 1980, permite que os reflexos do movimento internacional sobre os direitos da criança se traduzam em significativo avanço legal. A educação infantil, que até então era direito dos filhos de mães trabalhadoras<sup>15</sup>, com a Constituição de 1988, passa a ser direito das crianças: é responsabilidade do poder público municipal oferecer creches e pré-escolas a todas as crianças cujas famílias desejem estes serviços ou deles necessitem. Ainda de acordo com a Constituição Brasileira e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 1996), creches e pré-escolas são parte do sistema de ensino e, por isso, devem estar sob a responsabilidade das secretarias municipais de educação. Neste quadro, é no plano local que as políticas passarão a ser definidas e as práticas executadas.

---

<sup>15</sup> Ver a Consolidação das Leis do Trabalho/CLT.

A implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) sintoniza a infância brasileira como um tempo especial da existência social dos indivíduos, definido a partir do reconhecimento da criança como um ser social que necessita ser protegido e amparado. Contudo, ao penetrar na institucionalidade da vida em sociedade, o estatuto sofre os impactos das contradições que atravessam a sociedade de classes e isso altera substancialmente as suas condições objetivas de realização. Assim,

o reconhecimento social da infância que depende do sistema de proteção social vem acompanhado de uma série de práticas e de saberes que tornam os sujeitos sociais nele inscritos diferenciados por sua condição de classe, mostrando a eles, desde cedo, qual o seu lugar na esfera das relações sociais (Nunes, 2000, p.3).

Os resultados da primeira etapa do Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes, realizado pelo Ipea (2003), nas 660 instituições e programas que oferecem programas de abrigo no Brasil, mostram que a maior parte dos dirigentes dessas instituições (35,45%) aponta as condições socioeconômicas das famílias, especialmente a pobreza, como a principal dificuldade enfrentada para o retorno das crianças e adolescentes às suas famílias de origem. Conforme indica Rocha (2003), coordenadora do estudo, a escassez de creches e escolas é um dos fatores que mais reforçam essa situação, seguida da fragilidade, da ausência ou da perda do vínculo familiar, da ausência de políticas públicas de apoio à reestruturação familiar, do envolvimento com drogas e da violência doméstica. Paradoxalmente, o estudo afirma a importância do núcleo familiar, indicado pela maioria dos entrevistados (60,03%) como a instituição mais importante na condução de seu trabalho no abrigo, acima da escola (6,4%), da igreja (3,56%), do Conselho Tutelar (2,13%), dos governos (1,28%) e de voluntários (1,28%).

Tal como a heterogeneidade que se constrói em torno das infâncias – a infância desejada, amparada e protegida e a infância abandonada, violentada e desamparada -, as famílias também vão se constituindo longe do que foi um dia para elas concebido: a família que comete violência, a família que se constitui cada vez mais sem filhos e as muitas meninas que, desde cedo, formam sozinhas uma outra família, onde a criança e o jovem vão aprendendo um caminho diferente daquele profetizado pelas leis e convenções internacionais que trabalham em torno da garantia de direitos humanos.

A creche, no Brasil, representa ainda hoje, nos discursos oficiais e nas práticas existentes no seu interior, dois pólos distintos e, por vezes, antagônicos: o primeiro diz respeito ao vínculo com o trabalho assistencial, modelo que embasou as iniciativas públicas e privadas de atendimento à criança pobre, caracterizando a maioria dos estabelecimentos como depósitos de crianças; o segundo se refere ao exemplo de conquista do movimento popular e às reivindicações dos grupos feministas em torno da aposta em um atendimento de qualidade.

As creches e pré-escolas assistencialistas difundiram-se na Europa por volta da segunda metade do século XIX, como parte de uma série de outras medidas voltadas à educação popular, dentre elas, a educação de jovens e adultos e as escolas profissionalizantes. Voltadas para a população pobre, tinham, como afirma Kuhlmann Jr, um caráter disciplinador e apaziguador das relações sociais.

Apenas com a expansão da força de trabalho feminina aos setores médios da sociedade, a partir da década de 60 é que se ampliou o reconhecimento das instituições de educação infantil como passíveis de fornecer uma boa educação para as crianças que as frequentassem (KUHLMANN JR, 1998, p. 5).

É nesse movimento de práticas assistenciais destinadas às crianças pobres e práticas de qualidade para o atendimento adequado dos filhos das famílias trabalhadoras que surge a

necessidade de uma recharacterização das instituições para cuidar de todas crianças e educá-las.

## **2.1 Uma nova institucionalidade da infância?**

É possível perceber em recentes trabalhos publicados<sup>16</sup>, a utilização das expressões “reinstucionalização da infância” e a “nova institucionalidade da infância”, sendo que a primeira pode ser encontrada nos estudos e pesquisas de países que têm uma longa trajetória no respeito aos direitos das crianças e dos trabalhadores, a partir de um atendimento de cuidado e educação, e a segunda tem sido utilizada no Brasil, que, recentemente, reconheceu o direito legal de todas as crianças à educação.

Poderíamos pensar práticas semelhantes para expressões tão próximas? Ou diferentes matizes teóricos que ressignificam práticas instituídas e trazem novas alternativas para as crianças? Considerando que toda palavra comporta duas faces, determinada que é tanto pelo fato de proceder de alguém como pelo de se dirigir para outrem (Bakhtin), e entendendo que, por meio da linguagem, é possível recontar a história (o texto é o produto das interações possíveis entre os locutores e os ouvintes), é viável recompor os caminhos institucionais que atravessam as práticas voltadas para as crianças.

Nos países membros da OCDE<sup>17</sup>, particularmente naqueles que aceitaram voluntariamente fazer parte do estudo Educação e Cuidado na Primeira Infância (UNESCO, 2002) – Austrália, Bélgica (Comunidade Francesa e Flamenga), Dinamarca, Estados Unidos da América, Finlândia, Holanda, Itália, Noruega, Portugal, República Tcheca, Reino Unido e

---

<sup>16</sup> Os estudos de Sarmiento (2001), Kuhlmann Jr (1998), Kramer (2003) e, também, o trabalho realizado pelo Comitê de Educação da OCDE sobre a educação e cuidado na primeira infância, com 12 países membros, publicado pela UNESCO (2002).

Suécia –, é possível perceber a grande preocupação, expressa nos discursos oficiais desses países, sobre a experiência de ser criança e as práticas sociais que esses mesmos discursos engendram: as diretrizes que norteiam as propostas pedagógicas em creches e pré-escolas.

Na Noruega, por exemplo, a perspectiva de cuidado e educação consiste em ver na infância uma importante fase da vida. Segundo o Plano de Diretrizes do Ministério das Questões Familiares e da Criança, *“a infância como fase da vida tem um grande valor intrínseco; além disso, o tempo livre das crianças, sua própria cultura e seus próprios jogos são fundamentalmente importantes (UNESCO, 2002, p.62)”*. O texto destaca, ainda, que o atendimento deve ser constantemente avaliado *“em função da necessidade das crianças em relação às suas próprias premissas e com base em seus próprios interesses”*. Já na Austrália, embora se reconheça a infância como uma etapa importante – *“rica de possibilidades e capaz de aprender desde o nascimento”* –, os serviços prestados devem ocupar-se tanto do presente quanto do futuro, pois a *“vivência de uma criança em um serviço destinado às crianças é, ao mesmo tempo, a vida e a preparação para a vida”* (idem, p.63).

Na Dinamarca, os serviços para a educação e os cuidados na primeira infância têm o seu foco nas famílias e na comunidade. Essas instituições são consideradas importantes pontos de encontro, *“oferecendo um apoio social em que crianças e adultos têm interesses e uma voz que sejam considerados nos processos de decisão”* (p. 60). Dessa maneira, a proposta de cada estabelecimento é realizada em cooperação com as crianças e seus pais. Verifica-se, portanto, uma orientação voltada para a ressignificação das instituições que, de forma compartilhada com a família, são também responsáveis pela educação e cuidado das crianças. As crianças podem se beneficiar de duas estruturas que têm papéis distintos – é comum naquele país serem filhas únicas e, muitas vezes, na vizinhança, haver um reduzido número de

---

<sup>17</sup> OCDE – *Organization for Economic Co-operation and Development*.

crianças de mesma faixa etária. Nesse sentido, as instituições podem beneficiar a troca de experiências e o convívio com outras crianças.

Em Portugal, a lei de diretrizes define a educação pré-escolar nos jardins de infância como:

a primeira etapa da educação básica vista como parte de uma educação que irá durar toda a vida e é complementar à educação fornecida pela família, com a qual ela deveria estabelecer uma estreita cooperação, a fim de estimular uma educação e um desenvolvimento equilibrado da criança, tendo em vista sua completa integração na sociedade como indivíduo autônomo, livre e cooperativo (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1998, p.24)

Na Austrália, investe-se na aprendizagem e no desenvolvimento da criança. Nesse país, o sistema de atendimento é misto, ou seja, encontram-se modalidades públicas e privadas, sendo que, a partir de 2 anos e meio, em média, o atendimento é gratuito para todos.

Torna-se importante para aprofundar o tema o resgate das tendências atuais das políticas nacionais implantadas nesses 12 países que fizeram parte do estudo promovido pela OCDE, quais sejam: possibilitar o acesso universal das crianças aos serviços; melhorar a qualidade; garantir a coerência e a coordenação das políticas e dos serviços; aprimorar a formação de pessoal e suas condições de trabalho; desenvolver referenciais pedagógicos para as crianças e envolver os pais, as famílias e as comunidades (UNESCO, 2002, p.68). Ressalta-se que “em todos os países, a tendência é abranger o grupo da faixa etária de 3 a 6 anos de tal modo que todas as crianças venham a se beneficiar – no mínimo, durante dois anos – de serviços gratuitos, antes de iniciarem a escolaridade obrigatória” (p.69).

Esses elementos podem estar indicando a utilização do termo reinstitucionalização da infância por esses países que adotam, há várias décadas, a prioridade dos serviços de cuidado

e de educação para as crianças e investem em estratégias destinadas a aprimorar a qualidade, o acesso e a coerência das políticas e serviços.

Quanto ao termo referente à nova institucionalidade da infância, diz respeito àqueles países, como no caso do Brasil, que recentemente legitimaram o direito de toda criança a um atendimento educacional, desvinculado do discurso marcado pelas concepções médico-higienistas, assistenciais e jurídicas e pautado em uma concepção de educação voltada ao desenvolvimento integral da criança.

Para auxiliar a implementação da nova institucionalidade da educação infantil, o Brasil, a partir das ações do Ministério da Educação, criou Parâmetros Curriculares da Educação Infantil e o Referencial para a Formação dos Professores de Educação Infantil (2000), além das diretrizes para o credenciamento das instituições ao sistema de ensino nacional. Os referenciais foram concebidos de maneira a servir como um guia de reflexão de cunho educacional sobre objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os profissionais que atuam diretamente com crianças de 0 a 6 anos, respeitando seus estilos pedagógicos e a diversidade cultural brasileira (UNESCO, 2002).

É no bojo dessa nova institucionalidade – a escola de educação infantil – que assumo o desafio de investigar os meandros e percursos das políticas educacionais voltadas à infância em nível macrossocial e as políticas locais, concretizadas nas cidades, em creches, pré-escolas e escolas, por equipes de técnicos e professores que têm diferentes trajetórias pessoais e profissionais.



## 2.2 Entrada da Educação Infantil nos Sistemas de Ensino

Os paradoxos que envolvem a infância e a educação infantil são de toda ordem. Por um lado, uma vasta produção teórica enfatiza a especificidade da infância; leis e convenções reafirmam e reforçam a idéia de criança como um sujeito possuidor de direitos. Por outro, a desatenção à infância nunca foi tão visível. A lógica neoliberal, produzindo exclusões, afeta diretamente as crianças, tanto pelas condições de vida que lhes são impostas, quanto pela abreviação do tempo da infância no mundo da competitividade, do individualismo e da razão instrumental.

No Brasil, o tema da infância tem sido incorporado como área de grande preocupação social, principalmente pela visibilidade trazida pelo trabalho e pelos diferentes tipos de violência a que estão submetidas as crianças pequenas das camadas populares. Entretanto, as políticas públicas organizadas em torno da infância, muitas vezes, formam e reforçam o caráter de exclusão social a que estão expostas as crianças. Segundo Nunes (2000), tais práticas vêm homogeneizando e tornando invisível a infância, uma vez que são desenvolvidas a “partir da sua situação de pobreza e não pela sua condição de criança que tem necessidades que são determinadas tanto pelas suas condições específicas de crescimento, quanto de desenvolvimento social, afetivo e cultural” (p.11).

Contraditoriamente, no fluxo e no contrafluxo da visibilidade da infância, encontramos, por um lado, a prioridade legal e política ao ensino fundamental e à faixa etária de 7 a 14 anos, o que deixa de fora do atendimento em creches e pré-escolas a maioria das crianças de 0 a 6 anos, ampliando as diferenças em nosso país; por outro, as inúmeras campanhas que dominam a mídia, envolvendo a solidariedade do outro para com os pobres.

Tais medidas vêm tirar o impacto e a importância das reivindicações da sociedade civil em torno de uma política pública capaz de garantir os direitos conquistados pela infância.

Assim é que, em dezembro de 1999, encerrou-se o prazo fixado pela LDB/96, que define: “as creches e pré-escolas existentes e as que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da data de publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino” (Art. 89). Desta forma, independentemente do

processo de regulamentação em andamento ou das condições de funcionamento, todas as instituições existentes que atendem a crianças de 0 a 6 anos integram o Sistema Municipal de Ensino. Integrar os sistemas de ensino significa funcionar com características educacionais, sob a coordenação da Educação.

Pretendo, neste item, trazer os diferentes significados do processo de centralização-descentralização e as medidas governamentais que induzem à municipalização da educação.

O eixo condutor está centrado na premissa de que a criança, independentemente de credo, raça ou situação econômica de suas famílias, é possuidora de direitos, nasce cidadã, entendido como cidadão o indivíduo que exerce os direitos à igualdade e à diferença, tal como à diversidade, sem que tais situações ou escolhas possam levá-lo à escravidão ou ao extermínio, como insiste em nos mostrar a História, com sinistra regularidade.

Para tanto, farei um panorama das políticas públicas brasileiras em torno da escola pensada sob os princípios da igualdade e da liberdade. Em seguida, me deterei na situação educacional do Estado do Rio de Janeiro, analisando a organização dos diferentes sistemas municipais de educação em torno da população atendida e das matrículas nos diferentes níveis de ensino. Tal procedimento se dará considerando as regiões estabelecidas pelo IBGE, uma vez que estas possibilitam um olhar detalhado, de forma a que não se percam de vista as especificidades de cada município e que, ao mesmo tempo, sejam ressaltados os impactos das políticas centrais.

### **2.3 Refletindo sobre as condições das crianças brasileiras: direitos das crianças e desigualdades educacionais**

“as pessoas e os grupos sociais têm o direito de ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes, quando a igualdade os descaracteriza” (Santos, 1997).

Esta questão exige uma reflexão a respeito da desigualdade social. Somos, com frequência, atravessados pelo pensamento pregnante, nas lutas sociais e políticas, que reivindica a igualdade para todos.

Atribuir ao capitalismo contemporâneo a origem da desigualdade social é um equívoco, pois, se analisarmos o funcionamento do sistema feudal, concluiremos que “as desigualdades com base na diferença da

função econômica do capitalismo substituíram as desigualdades baseadas nas divisões legais do feudalismo”.<sup>18</sup> Assim, não podemos atribuir a reivindicação das igualdades pelo apagamento das desigualdades. Uma importante discussão pode se fazer ao confrontarmos o capitalismo com o socialismo, em termos de suas políticas para a desigualdade social.

Determinada historicamente, a igualdade vem sendo requisitada nos movimentos sociais, desde há muito, como uma categoria já estabelecida. Assim, é a desigualdade que vem sendo apontada como o que deve ser justificado moralmente.

A existência da desigualdade social é, notadamente, uma preocupação antiga, dentro do processo civilizatório, constituindo o epicentro de muitas teorias filosóficas sociais que podem ser remontadas, a título de exemplo, à Grécia clássica, ao sistema hindu de castas, à China imperial e à Idade Média.

Em certa medida, a pressão política pela igualdade social resulta, paradoxalmente, na acentuação das desigualdades. O direito à igualdade parece estar arraigado ao conceito de cidadania nas ideologias políticas das democracias industriais modernas. Assim, a figura do cidadão, remontada à Grécia Clássica, pressupõe uma tendência ao aparecimento de relações sociais mais horizontais, onde a hierarquização estrutural se diluiria na aquisição dos direitos. Desta forma, a cidadania refletiria a busca de um estado igualitário, que teria como *slogan* a máxima da revolução francesa - “liberdade, igualdade e fraternidade”.

A consequência extraída da revolução americana reforça a idéia de igualdade, ao atribuir ao cidadão o direito de liberdade e felicidade em proporções iguais. A desigualdade detectada nos diversos setores da vida é o mote para que as reivindicações de igualdade sejam propostas.

---

<sup>18</sup> Bryan S. Turner (1986), em **Equality**.

O ponto que podemos enfatizar é que o valor de igualdade deve ser um critério de mudança social radical. Por conseguinte, o desenvolvimento da democracia não se faz, se a igualdade/desigualdade não estiver no epicentro das transformações necessárias para que essas mudanças sejam caracterizadas como universalizantes. Por decorrência, acrescentamos à cidadania e à igualdade o valor democrático das transformações nas sociedades contemporâneas.

Segundo Durkheim, na sociedade moderna, encontra-se enraizado um conflito interminável entre a experiência de desigualdade e o senso de valor moral de igualdade de troca.<sup>19</sup> Assim, nos diz que “desigualdade social é um meio de conflito e instabilidade nas relações sociais.”<sup>20</sup>

No livro “A desigualdade reexaminada”, Sen (2001) introduz um pensamento crítico em relação ao igualitarismo. Com sua filiação ideológica à máxima de Tagore, que diz “*Tolerar a injustiça é tão ruim e prejudicial quanto fazer injustiça*”, Sen mantém-se um crítico rigoroso dos fundamentos da economia do bem-estar, o que lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia de 1998.

Somente a idéia de uma “diversidade humana generalizada”<sup>21</sup> pode nos guiar para uma avaliação das desigualdades, pois o enfoque de um igualitarismo indiscriminado tiraria as singularidades dos grupos analisados. A necessidade de se estabelecer um ângulo para a avaliação da desigualdade acarreta determinar a “variável focal”<sup>22</sup>, entendida como aquela que permite analisar comparativamente pessoas diferentes. Esta variável focal compreenderá, portanto, uma pluralidade interna que deve ser previamente escolhida, podendo ser complexa ou elementar. Diz o autor: “uma igual satisfação de necessidades pode estar associada a diferentes liberdades de escolha.”<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Para maior aprofundamento desse pensamento, ver E. Durkheim em **Divisão do Trabalho na Sociedade**.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Sen, Amartya.

<sup>22</sup> Idem, p. 30.

<sup>23</sup> Idem, p. 31.

Igualdade de quê? A resposta a esta pergunta não poderá se desvincular da indagação a respeito do porquê da igualdade. Não há precedência, mas interdependência nesta questão, não como prismas ou enfoques, mas como emergências dentro da mesma abordagem.

O autor conclui: “ser igualitário não é realmente uma característica *unificadora*.”<sup>24</sup> Neste sentido, a abordagem do desigual poderia trazer resultados mais compatíveis com a análise de um determinado grupo, num específico contexto. Mudaria, assim, a premissa igualitária que tende a manter opacas as diferenças.

A diversidade humana não se restringe somente ao componente passivo das pessoas como herança, cultura nascente etc., mas, e principalmente, abrange diferenças individuais como sexo, idade, aptidões físicas e mentais. Desta forma, a escolha do “espaço de avaliação” (*evaluative space*)<sup>25</sup> passa a ser crucial para analisar as desigualdades. Este procedimento, diferente da corrente igualitária, dá uma especial importância à diversidade humana generalizada. A desigualdade e a igualdade estariam, juntas, na avaliação de espaços diferentes, com um caráter inclusivo no foco proposto.

O resultado do enfoque dado é “a natureza da estratégia para justificar a desigualdade por meio da igualdade”<sup>26</sup>, ou seja, a abordagem da desigualdade em um determinado espaço é resultante da igualdade em outro. Daí, deve-se refletir sobre a base da igualdade a ser adotada. Volta-se à pergunta: “igualdade de quê?”, para que saibamos as razoabilidades das bases escolhidas.

Dentro dessa linha de raciocínio, a análise que se impõe é da relação entre igualdade e liberdade. Pode parecer simples, mas nem sempre essas duas instâncias caminham simultaneamente. A saída proposta é: “A liberdade está entre os possíveis campos de aptidão da igualdade e a igualdade está entre os possíveis padrões de distribuição da liberdade”<sup>27</sup>.

No âmbito de um contexto pluralista, devemos pensar sobre o conceito de igualdade de que estamos falando. Neste sentido, igualdade não compreende sermos iguais, mas termos, igualmente, possibilidades para que façamos escolhas em liberdade.

---

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 51.

<sup>26</sup> Idem, p. 52.

<sup>27</sup> Idem, p. 54.

A idéia de diversidade humana nos leva a pensar que as desigualdades em diferentes espaços devem ser bastante diferentes, de acordo com as relações estabelecidas entre as variáveis singulares dos espaços avaliados. Assim, a diversidade humana guarda uma relação direta com a pluralidade das variáveis focais.

O realizar e o poder ter escolha de realizar podem ser duas perspectivas de focalizarmos as desigualdades, sendo esta uma questão central para qualquer avaliação social.

A singularidade individual (ou de grupos) é importante para tratarmos o tema da desigualdade. Portanto, ao abordar a importância da igualdade/desigualdade, estaremos colocando em destaque a natureza da diversidade humana. Como decorrência dessa abordagem, podemos dizer que a igualdade em um espaço pode, em alguma medida, gerar a desigualdade em outros.

Portanto, deve-se enfatizar que qualquer perspectiva avaliatória ficará sempre aquém da multiplicidade de focos que podemos adotar (e devemos aprofundar cada um) para o entendimento da questão da desigualdade, relacionando cada item escolhido com a liberdade de escolha e as capacidades individuais. Assim, devemos lembrar nas avaliações possíveis do tema que “igualdade em um espaço coexiste com a desigualdade substancial em outros.”<sup>28</sup>.

Nos caminhos da educação infantil, a luta pelos direitos sociais apresentou, ao longo da história brasileira, diferentes contornos: desde as reivindicações de caráter mais geral, ou seja, os direitos do homem, até o reconhecimento das especificidades de diferentes grupos sociais: os direitos das mulheres, dos negros, dos índios e das minorias em geral. Foi nesse contexto que o direito das crianças e dos adolescentes recebeu tratamento especial por parte dos diversos segmentos da sociedade preocupados com a construção de uma sociedade mais justa, mais democrática e igualitária.

Ao fazer um levantamento das pesquisas sobre o tema, percebemos, conforme o Dossiê: Políticas Curriculares e Decisões Epistemológicas (2000), a distância que existe entre o modelo ideal da igualdade e da imparcialidade e a

realidade das relações concretas e cotidianas da sala de aula e da escola. O grande desafio na formulação e na implementação de

uma política educacional coerente com os princípios democráticos reside na necessidade de se inverter a perversa lógica social da discriminação e da desigualdade que, muitas vezes, as torna naturais.

O processo de naturalização da discriminação é aquele pelo qual a dominação se faz presente, sem que os indivíduos se percebam como sendo dominados. Bourdieu (1974), em “A economia das trocas simbólicas”, analisando a relação que as forças materiais e simbólicas têm no uso da língua, demonstra como a cultura e a linguagem dos grupos dominados sofrem um processo de depreciação no contexto escolar. Soares (1993), ao fazer referência a esse autor, para explicar o fracasso escolar de tantos alunos das classes populares, que trazem do seu grupo social uma linguagem não-aceitável no universo escolar, vem trazer à tona a aparente contradição em que vive a escola: os alunos fracassam pela falta de um capital lingüístico, entretanto, a aquisição deste capital a própria escola deveria mediar. Segundo Bourdieu:

a desigual distribuição, entre as diferentes classes sociais, do capital lingüístico escolarmente rentável constitui uma das mediações mais bem dissimuladas pelas quais se instaura a relação entre a origem social e o êxito escolar. (apud Soares, 1993, p.62)

---

<sup>28</sup> Idem, p. 201.

É do conhecimento dos educadores que a discriminação não tem o seu nascedouro na educação escolar. A escola é parte, e não o todo, dos sistemas sociais onde está arraigada, incluída. No entanto, nas sociedades democráticas, os pressupostos da igualdade se fundam no direito à educação. Tal direito tem como finalidade, além da formação básica, do acesso aos conhecimentos científicos e da aquisição de habilidades e competência, inclusive para o trabalho, a possibilidade de uma melhor distribuição de riquezas entre os grupos sociais.

Assim, dentro dos limites impostos pela organização do sistema de educação, a escola pode possibilitar um espaço para a construção de um projeto de sociedade menos desigual. Estar fora da escola durante o período correspondente à educação básica é estar contracenando com o tempo da exclusão. Não permitir o acesso à escola é estar negando o direito da inclusão. “Inclusão do conjunto de brasileiros vítimas de uma exclusão histórica ainda está por se completar em nosso país”. (Cury, 2000).

O Brasil convive lado a lado com a tecnologia avançada e o analfabetismo, com modos opostos de pensar, coexistindo no mesmo estado e município grandes contrastes, que vão da situação de riqueza à de extrema pobreza. Na gestão dos bens públicos, a situação não é diferente: há desde as formas mais estagnadas até as mais sofisticadas. É neste contexto que podemos



compreender que cada realidade imprime uma marca e um significado ao momento vivido. Entretanto, quando a educação escolar – serviço público e, por isso, direito de todos e dever do Estado - interfere na manutenção das desigualdades, percebemos o quão ambivalentes podem ser a narrativa e a construção das políticas públicas. Vejamos:

Agora o senhor chega e pergunta: Ciço, o que é educação? Tá certo. Tá bom, o que que eu penso, eu digo. Então, veja, o senhor fala: 'educação'; daí eu falo: 'educação'. A palavra é a mesma não é? A pronúncia, eu quero dizer. É uma só: educação. Mas então eu pergunto pro senhor: É a mesma coisa? É do mesmo que a gente fala quando diz essa palavra? Aí eu digo: Não. Eu digo pro senhor desse jeito: Não, não é. Eu penso que não. Educação... Quando o senhor chega e diz 'educação', vem do seu mundo. O mesmo, um outro. Quando sou eu quem fala vem dum outro lugar, de um outro mundo. Vem do fundo de oco que é o lugar da vida de um pobre, como tem gente que diz. Comparação, no seu essa palavra vem junto com quê? Com escola, não vêm? Com aquele professor fino, de roupa boa, estudado, livro novo, bom, caderno, caneta, tudo muito separado, cada coisa de seu jeito, como deve ser... Do seu mundo vem estudo de escola que muda gente em doutor. É fato? Penso que é, mas eu penso de longe, porque eu nunca vi isso aqui. (GADOTTI, 1991, p. 69-70).

Este depoimento, embora fale de um tempo distante do atual, ainda faz sentido nos dias de hoje e, portanto, a sua rememoração talvez seja necessária, pois lembrar para não esquecer é também lembrar para não se repetir. A repetição se refere ao acesso que tem sido negado a muitos e, em especial, à criança, à educação escolar. É também sabido que o não-acesso representa empurrarmos o patamar da igualdade no espaço social para frente – no tempo cronológico – e para trás – no tempo histórico, que, há muito, vem apontando a dívida que o nosso país vem acumulando na conta dos excluídos.

A escola, em conjunto com a família, constitui-se, por excelência, como espaço de socialização. Na medida em que não atua como via de mão única, exerce papel decisivo no processo de ressocialização, reconstrução e ressignificação das identidades das crianças. É, por conseguinte, instância de recontextualização de referenciais sociais e políticos.

Tal caráter dá ao espaço escolar uma especial condição de catalizador dos processos sociais vigentes. Não é por acaso que a ele se creditam não apenas muitos dos avanços, mas também dos problemas de determinada sociedade. Se, por um lado, a escola pode ser vista como veículo de novas possibilidades de interação cooperativa e solidária entre os indivíduos e grupos sociais, pode, por outro, constituir-se como vetor de processos de reprodução da violência - seja ela moral, simbólica, física, social etc., como apontam diversos estudos.

De maneira geral, constata-se que as crianças gostam da escola e confiam nela e em seus professores. Em torno dessa evidência, percebem-se as amplas possibilidades que o espaço escolar apresenta para atuar na formação das crianças e na redefinição de seus valores e papéis. Entretanto, sabemos que o tipo de escola existente numa determinada localidade vai influenciar positiva ou negativamente a trajetória educacional das crianças e de suas famílias. O depoimento da mãe de uma criança de 5 anos ilustra os diferentes tipos de discriminação impostos pela hierarquia escolar, demarcando o valor social das crianças que habitam este ou aquele espaço escolar:

A vaga era minha, ela ia estudar lá, mas quando viram que eu perdi o emprego perdi a vaga. Perdi a vaga e perdi o emprego. Eu queria a vaga mesmo sendo no Cieps. Existe muito preconceito. Você pode notar que a TV só mostra os Cieps pichados, rolando droga. Por isso é que o povo fica associando Cieps à violência, sabia?

Tal depoimento ilustra claramente a forte hierarquia existente entre os estabelecimentos escolares que compõem os sistemas públicos de ensino.

Mostra que a hierarquia vai além do contraponto escola pública X escola particular, habitando o próprio universo das escolas públicas e segmentando-o

segundo o valor social dos que nelas estudam e trabalham, atribuído a partir de categorias de discriminação correntes na sociedade (classe, gênero, raça, etnia) e refletido na qualidade de ensino. Zanten (1999), em trabalhos na escola pública francesa, oferece subsídios para a compreensão desse processo. Elias (1985), por sua vez, alerta para as conseqüências da estigmatização, que acaba sendo naturalizada, levando à aceitação da idéia de que alguns grupos sociais são humanamente superiores a outros.

Vale notar que este não é o único estigma que povoa o universo das famílias sobre o espaço escolar. A escola de tempo integral e a escola de tempo parcial também compõem um cenário de contradições sobre a escola que se quer, a escola que se tem e a escola que é mais valorizada pelo grupo social em que as crianças estão inseridas.

Na discriminação o discurso se torna ambíguo, já que o negativo pode tornar-se positivo, a partir das estratégias ditadas pela auto-estima e pela necessidade de sentir-se pertencente ao seu grupo social, valorizando-o.

É nesse movimento de resistência, de tentar não se sentir excluído e, ao mesmo tempo, poder estar deixando marcas, que as famílias e suas crianças podem trilhar o caminho de confrontação e trânsito entre espaços sociais de escala distinta: aquele local em que se acham circunscritos e o mais amplo, ao qual o acesso é limitado. A instituição da responsabilidade da educação infantil e do ensino fundamental ao sistema municipal de ensino, em tese, se configura

como um fator importante da construção de políticas públicas para o público, no sentido mais universal do termo.

Como enfrentar o desafio de tornar-se a educação pública de fato um direito público, na esfera municipal?

#### **2.4 Sistemas municipais de ensino: um caminho a ser trilhado**

Não é de hoje que o tema da municipalização do ensino vem sendo estudado. Como marco dessa discussão, resgatamos o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, onde Anísio Teixeira vai explicitar a necessidade da descentralização, afirmando que o princípio de uma organização educacional brasileira unitária prescinde de um centralismo, uma vez que unidade não significa uniformidade.

No entanto, é só a partir da Constituição de 88 que os novos marcos legais vêm reorganizar o processo de mudança na distribuição dos poderes, responsabilidades e recursos. A descentralização passa a constituir-se a saída para a excessiva centralização e a incapacidade no atendimento às necessidades básicas da população. Assim é que, na década de 90, o apoio do Banco Mundial para as mudanças torna-se fundamental. Tal apoio se consubstancia, principalmente, na crítica aos elevados custos na manutenção de um sistema centralizado. Dentro dessa lógica é que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, “vai da negação de um sistema nacional de educação à afirmação de um sistema nacional de avaliação” (CRESO, 2001, p.15).

A demanda do Banco Mundial e o alto custo da educação nacional - tendo em vista, inclusive, a duvidosa qualidade do atendimento oferecido - constituem o mote para que a

descentralização administrativa e de competências comece a ser trilhada. Apresenta-se a descentralização como fórmula para uma autêntica autonomia de gestão no e pelo município.

#### **2.4.1 Descentralização: falsa solução?**

O panorama municipal é hoje muito diverso. Tal diversidade se coloca no tipo de oferta de ensino - creche, pré-escola, fundamental e médio - , no número de matrículas e, também, na qualidade da oferta – formação docente, equipamentos físicos e pedagógicos.

Entender a educação de um município enquanto um Sistema Educacional, nos seus diferentes níveis e dependências administrativas, significa buscar uma unidade na diversidade, integrar as partes num todo, assegurando um conjunto operante e coerente, mas que também preserve as especificidades das partes. Embora essa definição seja clara, lógica e, até mesmo, óbvia, colocá-la em prática, especialmente em relação à educação das crianças de 0 a 6 anos de idade, não é nem tem sido simples, uma vez que exige gerenciamento tanto do todo quanto das partes. A história da educação infantil, marcada por uma concepção assistencialista e sanitarista para as creches e compensatória e preparatória para as pré-escolas; o baixo nível de profissionalização e de formação dos seus profissionais; a falta de compreensão da especificidade do trabalho pedagógico para a faixa etária que atende; as inúmeras questões relacionadas aos espaços físicos, vínculo empregatício (voluntariado, terceirização etc), convênios, captação e distribuição de verbas; esses aspectos, entre outros, não têm favorecido a inserção.

Buscar a unidade do sistema diante de tal diversidade, aceitar e conviver com diferenças, sem tornar o sistema disperso e/ou excludente, compreender e conceber o espaço educativo, com o envolvimento, discussão e formação dos profissionais que nele atuam, tudo

isso exige do sistema uma série de ações político-pedagógicas e administrativas consistentes, objetivas e que tenham continuidade. Todas essas questões necessitam de recursos financeiros e implicam ações políticas direcionadas, prioritariamente, para a formação dos profissionais que trabalham em creches e pré-escolas, em classes de alfabetização e no próprio ensino fundamental.

O grande desafio que a municipalização vem propor, segundo Both (1997), é o de construir um sistema de ensino no qual as esferas governamentais (municipal, estadual e federal) atuem de forma integrada, com o objetivo de concretização de uma escola pública destinada a todos os cidadãos brasileiros.

#### **2.4.2 Integração de creches e pré-escolas aos sistemas municipais de ensino**

A opção legal de tornar-se um sistema de ensino está alicerçada na construção de uma gestão democrática, “num ensino público mais aberto à universalização de acesso e permanência, num salto qualitativo mais amplo do direito à educação” (Cury, 2000).

A questão da inserção das creches e pré-escolas no sistema educacional tem se revelado um diferencial nas políticas municipais para a educação básica, bem como a incorporação das crianças de seis anos ao ensino fundamental. Se, por um lado, essa inserção significa um ganho para as crianças, pelo acréscimo de um ano de escolaridade obrigatória, por outro, a falta de integração entre o administrativo e o pedagógico pode reforçar as exclusões. A adequação do ensino fundamental para acolher essas crianças passa por muitos fatores, a começar pela ampliação das vagas. Constitucionalmente, a obrigatoriedade escolar é de 7 a 14 anos de idade, mas, com as novas configurações deste nível de ensino, deve-se ter claro que ela se estendeu às crianças de 6 anos. Portanto, fazem parte do processo de

ampliação a disponibilização e adequação das salas de aula, a existência de pessoal docente e toda a infra-estrutura necessária para atender à demanda. Também estão nele implicados os fatores pedagógicos que perpassam o acolhimento das crianças, com mudanças de concepção do próprio ensino fundamental, incorporação de novos conceitos, alterações no tempo de duração, alternativas curriculares, reformulações nas avaliações do processo, entre outros, exigindo investimento na formação continuada em serviço dos seus profissionais.

Segundo o Relatório do UNICEF (2001)<sup>29</sup>, o Estado do Rio de Janeiro foi a unidade da federação que obteve o segundo melhor resultado, com 0,66<sup>30</sup> pontos no Índice de Desenvolvimento Infantil. Este índice é calculado a partir de três fatores: a escolaridade dos pais (percentual de crianças que têm pais com escolaridade precária – menos de quatro anos de estudo), os serviços de saúde (percentual de crianças com menos de um ano vacinadas contra sarampo e DTP; percentual de gestantes com mais de seis consultas) e a escolaridade das crianças de zero a seis anos (percentual de crianças matriculadas em creches e pré-escolas). Como pode ser observado, a frequência a creches e pré-escolas é considerada, por esse órgão internacional, um dos fatores para medir ou avaliar a situação da infância. Isso significa que a educação infantil é reconhecida como

---

<sup>29</sup> Os Relatórios “A Situação Mundial da Infância, 2005 – caderno Brasil” e “Dados da Infância e Adolescência: diversidade e equidade no Brasil, 2004” não apresentam dados sobre o índice de desenvolvimento infantil - IDI. A análise das informações contidas nestes documentos está centrada em três eixos: a pobreza e suas diferentes dimensões; os conflitos armados no âmbito global e a violência no Brasil; a epidemia do HIV/Aids. No documento brasileiro, “a análise dos dados da 1ª infância não inclui indicadores educacionais para a faixa etária de 0 a 3 anos”(p.52). Nesse sentido, optou-se por trabalhar com o Relatório de 2001: “Situação da Infância Brasileira”.

um espaço de promoção do desenvolvimento infantil e, conseqüentemente, de garantia dos direitos da criança. Pois é esperado que esse espaço possa assegurar a proteção (aos maus-tratos, à violência dos adultos, à discriminação), a provisão (alimentação, assistência, cuidados com a saúde e a própria educação) e a participação (socialização, inserção na cultura e exercício da cidadania) da criança como sujeito de direitos.

Pelos dados do UNICEF, o Estado do Rio de Janeiro tem 5,5% das suas crianças de zero a três anos de idade matriculadas em creches e 42,6% das de quatro a seis anos matriculadas em pré-escolas. Esses percentuais revelam o quanto a cobertura do atendimento é ainda restrita, especialmente para as crianças de zero a três anos de idade<sup>31</sup>. Cabe lembrar que esses percentuais incluem todo o atendimento e que, de acordo com o Censo Escolar-2000, as redes públicas do estado são responsáveis por 41,6% das matrículas da pré-escola.

As lacunas na oferta de vagas na rede pública, além de abrirem espaço para um atendimento privado, dão margem, também, à existência de espaços alternativos ou “oficiosos” que, sem critérios de funcionamento e supervisão dos órgãos competentes, põem em risco a qualidade do atendimento à criança.

---

<sup>30</sup> O índice máximo é 1,0 ponto, sendo que o Distrito Federal, que obteve o melhor índice, ficou com 0,67 pontos.

<sup>31</sup> Pela LDB, as crianças de zero a três anos de idade devem freqüentar creches e as de quatro a seis anos de idade devem freqüentar pré-escolas. Porém, na prática, essa distinção etária nem sempre ocorre. Há crianças de mais de três anos freqüentando os espaços das creches e crianças de menos de quatro e mais de seis anos de idade freqüentando pré-escolas. A creche é considerada, geralmente, como um lugar onde a criança é atendida em horário integral e a pré-escola, em horário parcial.



### 2.4.3 As crianças de 6 anos: por que o ensino fundamental?

Na tabela 1, ao se compararem os resultados dos Censos Escolares, percebemos que, em 1997, as Classes de Alfabetização – CA, nas redes municipais de ensino do Estado do Rio de Janeiro, tinham um tratamento à parte da educação pré-escolar e do ensino fundamental. O número de alunos matriculados no CA era bastante expressivo, considerando que esta modalidade de ensino representa apenas um ano de vida escolar do aluno. O CA foi inicialmente criado pelos sistemas de ensino para reduzir a repetência na 1ª série do ensino fundamental<sup>32</sup>. Em geral, as secretarias de educação tinham dificuldades em conceber e conceituar a proposta pedagógica para o CA dentro do projeto educativo do município. Assim é que o CA, na maioria dos municípios, era considerado o ano de preparação para a alfabetização.

Tabela 1- Distribuição dos alunos matriculados nas redes municipais de ensino, por modalidade de atendimento. Estado do Rio de Janeiro – 1997, 1999 e 2000.

<i>Ano</i>	<i>Número de alunos matriculados</i>							
	<b>Total</b>		<b>Pré-escolar</b>		<b>Classe de Alfa.</b>		<b>Ensino Fund.</b>	
	absoluto	%	absoluto	%	Absoluto	%	absoluto	%
<b>1997</b>	1.374.493	100	120.719	8,7	131.891	9,6	1.121.883	81,7
<b>1999</b>	1.444.503	100	130.592	9,0	10.683	0,8	1.303.228	90,2
<b>2000</b>	1.493.176	100	154.817	10,4	4.134	0,3	1.334.225	89,3

Fonte: Censo Escolar, 1997,1999 e 2000. MEC/INEP.

No período de 1997 a 1999, ocorreu uma redução significativa do número de alunos no CA, nas redes municipais de ensino (de 131 mil para 10 mil alunos), caindo para menos da

<sup>32</sup> Conforme o Censo de 1980, apenas 64,7% da população de 7 a 14 anos estavam matriculados no ensino de 1º grau. Segundo as estatísticas daquele ano, a cada 1000 alunos que iniciam a 1ª série, menos da metade chega à 2ª série. Recentemente, o MEC anunciou que: Repetência é maior na 1ª série do ensino fundamental. De cada dez alunos do Ensino Fundamental, dois repetiram a série cursada entre 2001 e 2002. No período anterior (2000/2001), a taxa era de 21,7%. O problema é maior na primeira série, cujo índice chega a 31,6%. No Ensino Médio, 20,2% dos estudantes repetiram o ano em 2001. Em 2000, o índice era de 18,6%. Também nesse nível de ensino, a taxa é maior na 1ª série, com 25,8% de repetência.

metade dos alunos em 2000 (4.134 alunos) e reduzindo-se a 684 alunos em 2001. Já nos Censos Escolares de 2002 e 2003, não havia crianças matriculadas nas classes de alfabetização, nas redes municipais de ensino. Vale notar que as redes municipais privadas ainda mantêm em torno de 62 mil crianças matriculadas em 2003. Quais são os fatores determinantes para a configuração dessa situação e suas implicações político-pedagógicas?

O principal responsável por esse quadro é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef -, que teve a sua implantação automática em todo o território nacional a partir de 1º de janeiro de 1998. Esse Fundo é de natureza contábil, com distribuição automática de seus recursos e seu repasse é realizado de acordo com o número de alunos matriculados da 1ª à 8ª série regulares do ensino fundamental das redes públicas, número este informado pelo Censo Escolar do ano anterior. À União cabe complementar, com outros recursos, Estados que não conseguirem alcançar o valor mínimo nacional do Fundef, fixado anualmente por aluno. Em 1997, tal valor correspondeu a R\$ 300,00; em 1998 e 1999, foi estipulado - e congelado - em R\$ 315,00. Para o ano de 2000, o valor foi de R\$ 333,00 para o 1º segmento do Ensino Fundamental. Sendo um fundo especificamente destinado aos alunos do ensino fundamental, não estão incluídas nem as crianças matriculadas na pré-escola, nem os jovens e adultos dos cursos supletivos.

Em dezembro de 1998, o então presidente do INEP consultou o CNE (Conselho Nacional de Educação) sobre a possibilidade de inclusão de alunos de seis anos de idade no Censo Escolar do Ensino Fundamental, com repercussões na distribuição do Fundef. O Parecer nº CEB020/98, relatado pelo conselheiro João Monlevade, colocou-se favorável à matrícula antecipada para as crianças de seis anos, afirmando que, nas redes públicas, Estados e Municípios, em regime de colaboração, poderão adotar o Ensino Fundamental com nove anos de duração. Afirma ainda que,

a partir de 1999, os atuais alunos e possíveis candidatos às chamadas “classes de alfabetização” sejam inseridos obrigatoriamente no ensino fundamental, no caso das crianças de sete anos e mais, e na Educação Infantil **ou** Ensino Fundamental na hipótese de terem completado seis anos até o início do ano letivo. Conseqüentemente, o Censo Escolar de 1999 não

deverá recensear matrículas sob denominação de “Classes de Alfabetização (BRASIL, CNE/CEB020, 1998).

Como crianças matriculadas no ensino fundamental das redes públicas representam verbas, houve uma “inserção”, quase automática, desse grupo etário no Ensino Fundamental, o que mudou também a própria estrutura desse nível que, com essa “incorporação”, passou (ou deveria ter passado) a ter nove séries, em lugar de oito. No Censo Escolar de 1999, apenas 18, dos 91 municípios do Estado, mantiveram as classes de alfabetização nas suas redes municipais de ensino. O Censo Escolar de 2003 mostra que o maior número de crianças matriculadas nas classes de alfabetização são oriundas da rede privada, que, há muito tempo, já vem estruturada com mais essa série e não é atingida pelas questões do Fundef.

É importante ressaltar que o referido Parecer traz uma série de dados para justificar a incorporação das crianças de seis anos ao Ensino fundamental, alegando que:

Independentemente da implantação do Fundef, que em 1998 pode ter acelerado as mudanças, milhares de famílias já matriculavam seus filhos de seis anos no ensino fundamental nas cidades, mesmo antes que a atual lei o permitisse, dezenas ou até centenas de sistemas estaduais ou municipais tinham propostas de matricular crianças de seis anos na primeira série do ensino fundamental ou em ciclos ou classes de alfabetização. Na realidade, é quase unânime a percepção dos pedagogos, confirmada pela experiência internacional, que a “idade própria” do início da alfabetização é de seis e não de sete anos (CNE, CEB020, 1998).

Não há dúvidas de que uma criança de seis anos pode e deve ser alfabetizada e que já havia uma tendência nos centros urbanos de escolarização nessa faixa etária. O que se indaga é se ao estabelecimento do Fundef e à entrada das crianças de seis anos no ensino fundamental vem se dar a atenção pedagógica necessária. Os estudos teóricos no campo da lingüística, da psicologia e da alfabetização demonstram que as crianças de seis anos têm condições próprias – cognitivas, lingüísticas e sociais – para ingressar no período da alfabetização. Entretanto, levantam a necessidade de se criarem condições para que os

professores, os tempos e os espaços escolares se organizem para acolher essas crianças, dentro das especificidades e interesses de sua idade e não simplesmente inseri-las numa primeira série, sem reflexão de cunho pedagógico e sem condições físicas e equipamentos para tal. Essa necessidade não pode ser convertida nem na alternativa de as crianças ficarem fora da escola, tampouco naquela que antecipa e utiliza o modelo do ensino fundamental. Professores podem avaliar as perdas e os ganhos pedagógicos de diferentes propostas teóricas e integrar as crianças e suas linguagens à nova concepção do ensino fundamental.

Às alterações ocasionadas pelo Fundef se somam outras de cunho político-pedagógico, relativas aos índices de repetência e distorção idade-série, na 1ª série<sup>33</sup>, e à organização do ensino fundamental em ciclos, como recomendam os Parâmetros Curriculares Nacionais, que, compreendendo a alfabetização como um processo que não se limita a um ano de escolaridade, incorporam o conceito de letramento em sua concepção de ensino-aprendizagem da língua materna.

Porém, a adoção desse conceito nas práticas educativas não é simples e não se faz por pacotes pedagógicos ou pareceres. Implica mudanças de paradigmas pedagógicos, que vão desde a reformulação do conceito de alfabetização e de ensino da língua à avaliação, com reformulações do tempo e do espaço escolares. Compreender o ensino da língua como processo demanda, em primeiro lugar, conhecer o que é e como acontece esse processo; em segundo, ter claros os objetivos e seus porquês, para avaliá-lo continuamente; em terceiro, assumir o compromisso político de inserção dos alunos no mundo letrado, sem parcialidades ou fragmentações, ampliando as práticas sociais de leitura e de escrita e as competências

---

<sup>33</sup> Segundo o anuário estatístico do CIDE-1999-2000, a média de aprovação na 1ª. série, no Estado, foi de 78,8%, sendo que municípios como Magé e Duas Barras tiveram uma média de aprovação, nessa série, de menos de 50% (49,1% e 41,8% respectivamente). Ainda segundo o mesmo anuário, a taxa de distorção idade-série, na primeira série, no Estado, é de 46%, e as médias mais

lingüísticas dos alunos. Não se trata de uma simples substituição de um sistema seriado para um de ciclos ou de redução de índices de reprovação, mas de promoção de cidadania.

Em seu conjunto, instâncias como as verbas do Fundef, altos índices de repetência escolar na 1ª série, a defasagem idade-série e a adoção do sistema de ciclos provocaram (e continuam provocando) uma reorganização do ensino fundamental, e cada sistema municipal do Estado do Rio de Janeiro tem dado a sua versão.

Considerando a Região Metropolitana do Estado e o fluxo de migração entre os municípios, a diversidade, garantida pela municipalização, pode se tornar um problema para a escolarização das crianças. Nem todos os municípios têm a idade de 6 anos como pré-requisito para o ingresso no Ensino Fundamental, os ciclos se apresentam de muitas formas. Sendo assim, uma criança de 7 anos que nunca frequentou a escola por não ser obrigatório em um município, pode já entrar na escola defasada em outro. Com os mesmos 7 anos, há crianças frequentando a 2ª série, em municípios que adotaram os 6 anos como idade de ingresso, mas que continuaram com o sistema seriado. A idéia de ciclo, por sua vez, varia de duas a três séries, o que causa também problemas para as crianças que estão, por exemplo, no segundo ano do ciclo. Com essas múltiplas possibilidades, idade, anos de escolaridade e ser ou não alfabetizado não são quesitos coincidentes entre os municípios, e as transferências e enturmações das crianças vão depender do “bom senso” de quem as acolha.

No município do Rio de Janeiro, por exemplo, o 1º ciclo de formação, implantado no ano 2000, engloba o que seria o antigo CA, a 1ª e a 2ª séries, ou seja, crianças de 6 a 8 anos, na idade regular. Porém, as crianças com defasagem idade-série, como as de 10 anos ou mais,

---

significativas encontram-se nos municípios de Araruama (70%), Duas Barras (67,8%) e Guapimirim (65,9%).

podem completar o ciclo, em classes de aceleração, em apenas um ano. Para esse município, não há reprovação nesses três anos, mas as turmas do ciclo não se caracterizam como classes multisseriadas (com crianças de todos os níveis na mesma turma), pois se mantém a idéia de “série” intra-ciclo, com as nomenclaturas “1º ano do ciclo”, “2º ano do ciclo” e “3º ano do ciclo”. Ao final desse 1º ciclo, espera-se que todas as crianças já estejam alfabetizadas. Caso não estejam, ganham um tratamento especial nas férias, entre outras medidas.

A questão das classes multisseriadas, típica das áreas rurais (onde a maioria das escolas tem apenas uma sala de aula e, muitas vezes, o contingente de crianças por série é pequeno), pode estar se repetindo nas redes municipais dos grandes centros, com a extinção do CA e a inclusão das crianças de 6 anos na 1ª série e/ou com a adoção da idéia de ciclo, sem uma reflexão pedagógica consistente. Pois, se cabem ao ciclo o que seria o CA e, no mínimo, a 1ª série, podemos ter crianças, a partir de 6 anos, em diferentes momentos do seu processo de alfabetização, numa mesma turma do 1º ciclo. O trabalho com a diversidade pode ser altamente produtivo, se o professor souber lidar com as diferenças, propondo também uma metodologia de trabalho diversificado e cooperativo, de modo que uns possam aprender com os outros e, ao mesmo tempo, ampliar os seus conhecimentos. Porém, sabemos que a realidade é bastante complexa e os problemas são de muitas ordens, indo das condições de trabalho à capacitação dos professores e acompanhamento pedagógico. Sendo assim, as diferenças correm o risco de se tornarem deficiências, como aponta Magda Soares (1993), ou incompetência (do professor) e exclusão (do aluno).

### **Capítulo 3 – A PESQUISA E SEUS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Com base na análise apresentada, o objetivo geral da tese é o de conhecer e identificar as estratégias de organização que os sistemas municipais de ensino vêm desenvolvendo para atender à educação infantil, no âmbito da educação básica, sua adequação às condições de vida dos educandos e os modos como vêm promovendo, de fato, a integração dos estabelecimentos de ensino para a educação infantil.

Como objetivos específicos pretendemos (I) conhecer e traçar o perfil das Secretarias Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro, no que se refere à organização, à estrutura e à oferta municipal do atendimento da educação infantil; (II) conhecer os processos e práticas de gestão no interior das secretarias sobre a educação infantil; (III) elaborar um balanço da produção existente sobre o tema (documentos oficiais, pesquisas).

Conforme aponta Andrade (2004), nas ciências voltadas para o estudo de fenômenos sociais, é notadamente complexo romper com o automatismo dos procedimentos de pesquisa, como a aplicação mecânica de instrumentos de coleta de dados. Entretanto, como sublinha Bourdieu (1983), essa ruptura será condição necessária para se buscar a objetividade do conhecimento produzido a respeito da realidade pesquisada. Nesse sentido, o esforço de estar atento às questões que construímos e reconstruímos, paulatinamente, ao longo das diversas etapas do trabalho, sempre esteve acompanhado pelo desenho de estratégias de coleta dos dados que pudessem verificar e complexificar essas questões, promovendo a construção de novas formulações sobre a realidade que buscamos compreender.

Em termos teóricos, nosso estudo situa-se entre as análises que procuram entender a dimensão da política federal e suas relações com o poder local. Certamente, tal discussão não

é de abordagem conceitual simples, pois remete a outras discussões importantes, como as que tentam entender a globalização, a municipalização, o público e o privado, a descentralização administrativa, as políticas públicas, o poder local e o papel do Estado nas sociedades modernas e complexas.

Metodologicamente, foram três as estratégias. Em primeiro lugar, realizamos um levantamento da situação da educação infantil, por meio de documentos oficiais e de outros registros que puderam contribuir para o resgate das ações de Educação Infantil e para a análise crítica da regulamentação dessa área. Tal análise teve também a preocupação de conhecer os sentidos presentes no conjunto de documentos elaborados pelo MEC e pelo Conselho Nacional de Educação (pareceres, resoluções, decretos, material de divulgação, textos e artigos publicados, registros de eventos etc.), do período que sucede à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) aos dias atuais.

Também foi importante o levantamento da documentação internacional, no âmbito do grupo temático da política de educação e cuidado da primeira infância do Comitê de Educação da OCDE<sup>34</sup>, pois, de posse destes dados, conhecendo outras realidades, é possível refletir sobre o passado, buscar novos parâmetros e traçar perspectivas futuras para a área da educação infantil, no Brasil.

No estudo, ainda foram utilizados alguns dados referentes ao Censo de 2000 (IBGE), bem como as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios dos últimos dez anos, no sentido de obter um panorama sobre a situação da infância no Brasil. Este retrato foi importante, no sentido de poder pensar o comportamento dos índices de pobreza das crianças,

---

<sup>34</sup> OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (Organization for Economic Co-operation and Development).



assim como de suas famílias, ao longo da última década, e relacioná-los à política de atendimento às crianças de 0 a 6 anos. O Censo Escolar também foi privilegiado neste estudo, uma vez que se trata do levantamento oficial de dados estatístico-educacionais existentes a respeito da educação básica.

A partir da Constituição de 1988, o Estado passou a ter obrigação de atender as crianças na idade pré-escolar, ou seja, crianças de 0 a 6 anos, o que representa um importante avanço no direito da criança. A Educação Infantil faz parte da Educação Básica, atendendo as crianças de 0 a 3 anos, que estão na creche, e de 3 a 6 anos, na pré-escola, não importando a carga horária oferecida.

No intuito de focalizar a Educação Infantil e de compreendê-la no contexto da Educação Básica (nos diferentes níveis de ensino: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), passados 15 anos de vigência da atual Constituição, tomamos o Censo como ponto de partida para as nossas reflexões.

Uma análise detalhada desses dados está apresentada no capítulo 4 “A situação da infância no Brasil”.

Para alcançar tais objetivos, adotaram-se as seguintes estratégias:

- Questionário;
- Entrevistas coletivas;
- Consulta às fontes do IBGE e INEP.

Os dados obtidos por meio dessas estratégias estão sistematizados no capítulo 4 “A situação da infância no Brasil” e no capítulo 5 “Os achados da pesquisa de campo”.

O trabalho empírico foi realizado durante os anos de 1999 e 2002, quando, a partir do instrumental construído na pesquisa “Formação de profissionais de educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação” (PUC-Rio/FAPERJ, coordenado pela professora Sonia Kramer<sup>35</sup>), elaboramos um questionário e o encaminhamos aos municípios. Solicitamos, também, que os municípios enviassem cópia dos seus projetos pedagógicos, para que tivéssemos uma visão mais ampla da realidade.

A opção por esse instrumento de pesquisa – questionário -, capaz de levantar dados dispersos numa área geográfica extensa, foi permeada pela constante busca de superação do antagonismo quantitativo/qualitativo. Ao conceber o questionário, o desejo era que ele pudesse trazer, tanto para a pesquisa quanto para os municípios que se dispusessem a respondê-lo, o que não se pode ver, o invisível, o majoritário, a paisagem social (VILLSSANTE, 1996). Queríamos não só colher dados, mas também fornecê-los, numa rua de mão dupla em que o informante<sup>36</sup>, ao informar, também pudesse estar refletindo e se nutrindo das suas próprias constatações, num processo também de formação.

Ao formular questões para cada objetivo traçado, a preocupação com a clareza e concisão, bem como com o processo de construção de opções de respostas, levou a muitas idas e vindas aos enunciados e respostas, ora deixando-as em aberto, ora fechando-as em

---

<sup>35</sup> Esta pesquisa foi desenvolvida na modalidade de Projeto Integrado e contou com o apoio do CNPq e da FAPERJ no programa Cientistas do nosso Estado, durante quatro anos. Articuladas ao projeto inicial, foram sendo realizadas pesquisas, através de monografias, dissertações de mestrado e teses de doutorado. Foram também integrantes da pesquisa: Anelise Monteiro do Nascimento, Cristina Carvalho, Cristina Lacleite Porto, Diana da Veiga Manderlert, Fabiana Figueiredo, Geovannina Pedroza, Hilda Micarello, José Alfredo Oliveira Debortoli, Juliana Pereira, Lea Tiriba, Luisa Maria Delgado de Carvalho, Maria Batista Lima, Maria Lúcia de Souza e Melo, Maria Luiza Oswald, Meriane da Silva Faria, Patricia Corsino, Patricia Santos, Paula Vargens, Petronilia Santos e Rogério Drago.

<sup>36</sup> Para favorecer a troca de informações, achamos conveniente que o informante ou informantes fossem os responsáveis pela educação infantil no município. Por isso, pedimos a sua identificação com nome, cargo que ocupa e telefone, para, no caso de dúvidas no preenchimento, podermos entrar em contato.

variáveis que não induzissem, mas que possibilitassem a reflexão do informante e o instigassem a pesquisar nas fontes disponíveis no município os dados solicitados. Tanto as respostas quanto os vazios e as lacunas dariam visibilidade, portanto, para pesquisadores e pesquisados, do que se tem, do que se faz, do que falta, do que pode ou não ser feito pela instância pública municipal em relação à educação infantil e à formação dos seus profissionais.

Os quesitos selecionados neste campo de estudo tiveram por objetivo saber: (I) como cada município organiza seu sistema educacional; (II) se possui ou não sistema próprio e Conselho Municipal de Educação; (III) que secretarias prestam serviços educacionais à população; (IV) como as Secretarias Municipais de Educação (SME) estão estruturadas, se têm ou não uma equipe de acompanhamento pedagógico às escolas de educação infantil; (V) de que dados dispõem sobre cobertura do atendimento da educação infantil (número de crianças atendidas, modalidade de atendimento, número de docentes, de auxiliares, de turmas, horário, entre outras)<sup>37</sup>; (VI) a organização e funcionamento da educação infantil: se as Secretarias de Educação têm um setor específico, se há acompanhamento pedagógico às creches e pré-escolas ou não, a frequência com que ele é feito. A pesquisa “Formação de profissionais de educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação” tratou, além dessas questões, de muitas outras que não serão abordadas diretamente por esta tese, embora tangenciem os temas tratados.

O "fechamento" das questões abertas tornou-se mais complexo na medida em que uma mesma pergunta comporta uma grande diversidade de respostas, exigindo uma série de

---

<sup>37</sup> Nesta parte do questionário, algumas perguntas foram organizadas em forma de tabelas para serem preenchidas. Como tínhamos alguns dados do IBGE, MEC/Censo Escolar, pensamos, inicialmente, em levar algumas tabelas já preenchidas com espaços para atualização dos dados. Porém, por questões operacionais,

variáveis, inclusive compostas de opções combinadas, para não se inserir na categoria "outros" um número muito significativo de respostas. Nesse processo, dois exemplos chamaram a atenção do grupo de pesquisa. O primeiro se refere à organização do Ensino Fundamental do município, se em séries e/ou em ciclos, quantos e quais seriam. A diversidade de respostas, pela inclusão das crianças de seis anos na conta do Fundef e pela confusão do que seria ciclo, revelou a fragilidade da situação nos municípios fluminenses e merece uma análise mais qualitativa da posição de cada município frente a essas duas questões político-pedagógicas: inserção das crianças de seis anos no ensino fundamental e ciclos de aprendizagem.

Diante dos questionários devolvidos, percebemos que muitos municípios não têm acesso aos dados, deixando as tabelas sem preencher e/ou cometendo erros de preenchimento. Numa análise superficial, observamos que muitos dados eram contraditórios e que fontes distintas tinham sido consultadas. Essa falta de unidade não permitiu estudos comparativos como, por exemplo, a indagação que se fez no decorrer do estudo, qual seja: como conhecer a taxa de cobertura do atendimento, em creches e pré escolas, no ano 2000, do total de crianças de zero a seis anos residentes no município, se a contagem da população data de 1998 e as tabelas com o número de crianças atendidas nas creches e pré-escolas, além do ano (1999 e 2000) são de fontes diferentes, como Censo Escolar e "mapa" das escolas da SME? As diversas lacunas de informação nos mostraram que vários municípios não dispõem de dados importantes para a implementação de políticas para a educação infantil.

As lacunas das respostas e as divergências de fonte e ano dos dados fornecidos pelos municípios nos fizeram optar, após consultar especialistas em estatística, pela utilização de

---

optamos por deixar as tabelas em aberto, com espaço para informarem a fonte e o ano dos dados fornecidos.

dados do Censo-IBGE e Censo Escolar/MEC/INEP de 1999. Essa opção se faz necessária para ampliar as possibilidades de análise das variáveis, especialmente da cobertura do atendimento às creches e pré-escolas, como: compará-las, cruzá-las e ver o grau de dependência entre elas.

### **3.1 Procedimentos adotados para a elaboração e aplicação dos questionários**

Para a elaboração do questionário foi necessário realizar um levantamento prévio dos dados disponíveis no IBGE e no MEC/INEP sobre a população residente, a população infantil, a educação em geral (atendimento público e privado) e a educação infantil das regiões do nosso estado e dos municípios. Este procedimento contribuiu muito para nos aproximar da diversidade da realidade do estado. Foi possível constatar que as matrículas para a educação infantil no Estado do Rio de Janeiro se dão, em sua maioria, na rede privada de ensino, tanto para as creches quanto para as pré-escolas. Este exercício permitiu constatar, também, que essa realidade não corresponde a grande parte dos municípios do interior, onde só existe, como oferta de atendimento, a rede pública de ensino (Aperibé, Areal, Bom Jardim, Cambuci, Carapebus são, entre outros, alguns exemplos).

A primeira versão do questionário contou com a leitura crítica de três especialistas<sup>38</sup>, a fim de que fossem identificadas e reparadas possíveis inconsistências na formulação dos quesitos. Da mesma forma, dados relativos à pertinência, à formulação das perguntas, além do tamanho do questionário e das possíveis omissões de perguntas, foram aspectos considerados importantes na análise do material. Este procedimento, sem dúvida, colaborou bastante para que as incertezas inerentes ao processo pudessem não se fazer tão presentes durante a realização do trabalho de campo. Da mesma forma, a testagem do instrumento, a partir de um

---

<sup>38</sup> Professores José Carmelo e Zaia Brandão, da PUC-Rio, e Prof<sup>a</sup> Dolores Kappel, do IBGE.

piloto, foi uma decisão que contribuiu para os ajustes necessários. Os questionários foram enviados aos municípios do Estado – na época, 91 – e obtivemos um retorno de 54 deles<sup>39</sup>. Elaboramos uma carta destinada a cada secretário de educação, explicando a pesquisa, seus objetivos e sua importância. Paralelamente ao envio dos questionários, contatou-se, por telefone, todos os secretários de educação, reforçando a importância do envolvimento de cada secretaria na pesquisa.

Dentre os municípios que devolveram os dados, podemos destacar o Rio de Janeiro, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Queimados, Paracambi, Niterói e São Gonçalo, o que representa um contingente de mais de 70% da população de crianças de 0 a 6 anos que vivem no Estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, embora a não devolução de questionários nos traga prejuízos, pois não nos permite conhecer mais profundamente a realidade da educação infantil daqueles municípios, os recebidos, pelo elevado número de crianças que abrigam, já se constituem em um consistente material.

Dentre as informações obtidas pelos questionários, podemos destacar alguns pontos interessantes da realidade do Estado do Rio de Janeiro, tais como: foi verificado que, na maioria dos municípios (73,6%), o piso salarial para professores da educação infantil ficava abaixo de R\$ 400,00; 28,8% dos municípios não oferecem um horário específico para os professores se dedicarem à sua formação; e na maioria dos municípios (78%), a nomeação dos diretores de creches e pré-escolas é feita por indicação e não por eleição. Outro ponto importante, e que nos surpreendeu, foi a cobertura do atendimento da educação infantil, onde

---

<sup>39</sup> Municípios que devolveram os questionários: Angra dos Reis, Areal, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Barra Mansa, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Cantagalo, Carapebus, , Cardoso Moreira, Carmo, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Cordeiro, Duque de Caxias, Guapimirim, Iguaba Grande, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje de Muriaé, Macaé, Miguel Pereira, Miracema, Natividade, Nilópolis, Niterói, Paracambi, Paraíba do Sul, Paraty, Piraí, Porciúncula, Porto Real, Queimados, Quissamã, Resende, Rio Bonito, Rio Claro, Rio das Ostras, Rio de Janeiro, Santa Maria Madalena, Santo Antônio de Pádua, São Gonçalo, São João de

observamos que, quanto maior o número de crianças do município, menor é a porcentagem de seu atendimento. Encontramos, ainda, 10 municípios atendendo menos de 30% de suas crianças, bem abaixo da média estadual<sup>40</sup>.

### **3.2 Procedimentos adotados para a elaboração e realização das entrevistas coletivas**

Dois tipos de entrevistas foram desenvolvidos pelo grupo de pesquisa: as individuais e as coletivas. O nosso compromisso, nessas entrevistas, era o de garantir o diálogo e, por isso, procuramos conduzi-las como espaço de narrativa tanto dos entrevistados quanto de nós pesquisadores. Porém, percebemos a diferença dessas duas formas de entrevista em relação ao lugar daqueles que falam.

Na entrevista coletiva os entrevistados falam, dividem opiniões, discutem, trazendo à tona os fatores críticos de determinada problemática, que dificilmente aparecem, tanto nos questionários fechados como nas entrevistas individuais abertas. Com isso, o método permitiu a manifestação de uma grande diversidade de idéias, opiniões, conceitos, mostrando atitudes e valores, num ambiente onde os indivíduos interagem como na vida real. Não buscou o consenso, e sim, mais que tudo, a emergência de todas as opiniões. Quando se procura conhecer o mundo, tomando como referência o ponto de vista dos atores, é necessário descobrir as suas atividades diárias, os motivos, os significados, as emoções e as reações. O grupo permite que esses dados sejam trabalhados, dando espaço para que os entrevistados sejam “*experts*” de seu próprio mundo, fazendo com que a influência e o poder do pesquisador sejam minimizadas, pois o conhecimento é compartilhado e confrontado, a

---

Meriti, São Pedro da Aldeia, Saquarema, Silva Jardim, Sumidouro, Trajano de Moraes, Três Rios, Valença, Varre-Sai, Volta Redonda.

<sup>40</sup> Estes dados serão aprofundados no capítulo 5 “Os achados da pesquisa”.

diversidade é percebida face a face. Assim, o método trouxe pistas aos “por quê?” e aos “como?” dos comportamentos sociais (Abramovay, 2004, mimeo).

Já a estratégia das entrevistas individuais não foi muito profícua, diferentemente das coletivas, uma vez que a relação pesquisador/pesquisado se deu de forma mais hierarquizada, sendo os embates menos freqüentes. As entrevistas individuais se transformaram, freqüentemente, em monólogos onde o pesquisado se mostrava preocupado em manter um discurso teórico atualizado sobre a infância e a educação infantil frente ao pesquisador. Neste sentido, utilizaremos no trabalho, como campo de análise, o material obtido pelas entrevistas coletivas.

As entrevistas seguiram um planejamento bem definido. Vejamos:

Cada entrevista reuniu profissionais de sete ou oito municípios; de cada Secretaria Municipal de Educação, dois educadores – responsáveis pela educação infantil – foram convidados. Dois profissionais da Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro foram também convidados para cada entrevista. A interação entre pesquisadores e participantes foi intensa e amena; este clima parece ter influenciado positivamente esta metodologia. Como os profissionais foram convidados, isso pode também ter contribuído para o ambiente dialógico (KRAMER, 2002, p. 3).

As entrevistas coletivas foram desenvolvidas em pólos, abrangendo todas as regiões do Estado. A divisão dos municípios, apresentada no quadro a seguir, obedeceu, de uma maneira geral, à estratégia de proximidade, muito utilizada pela Secretaria Estadual e pela UNDIME para a realização de eventos, encontros, divulgação de informações etc.

Quadro 1 – Regiões do Governo do Estado do Rio de Janeiro

<b>Regiões de Governo</b>	<b>Municípios<sup>1</sup></b>
<b>Capital</b>	<u>Rio de Janeiro</u>
<b>Metropolitana</b>	<u>Duque de Caxias</u> , <u>Itaboraí</u> , <u>Itaguaí</u> , <u>Magé</u> , <u>Maricá</u> , <u>Nilópolis</u> , <u>Niterói</u> , <u>Nova Iguaçu</u> , <u>Paracambi</u> , <u>São Gonçalo</u> , <u>São João de Meriti</u> , <u>Belford Roxo</u> , <u>Guapimirim</u> , <u>Queimados</u> , <u>Japeri</u> , <u>Seropédica</u> , <u>Tanguá</u>
<b>Noroeste</b>	<u>Bom Jesus do Itabapoana</u> , <u>Cambuci</u> ,



	<u>Itaocara</u> , <u>Itaperuna</u> , <u>Laje do Muriaé</u> , <u>Miracema</u> , <u>Natividade</u> , <u>Porciúncula</u> , <u>Santo Antônio de Pádua</u> , <u>Italva</u> , <u>Varre-Sai</u> , <u>Aperibé</u> , <u>São José do Ubá</u>
<b>Norte</b>	<u>Campos dos Goytacazes</u> , <u>Conceição de Macabu</u> , <u>Macaé</u> , <u>São Fidélis</u> , <u>São João da Barra</u> , <u>Quissamã</u> , <u>Cardoso Moreira</u> , <u>São Francisco do Itabapoana</u> , <u>Carapebus</u>
<b>Serrana</b>	<u>Bom Jardim</u> , <u>Cantagalo</u> , <u>Carmo</u> , <u>Cordeiro</u> , <u>Duas Barras</u> , <u>Nova Friburgo</u> , <u>Petrópolis</u> , <u>Santa Maria Madalena</u> , <u>São Sebastião do Alto</u> , <u>Sumidouro</u> , <u>Teresópolis</u> , <u>Trajano de Moraes</u> , <u>São José do Vale do Rio Preto</u> , <u>Macuco</u>
<b>Baixadas Litorâneas</b>	<u>Araruama</u> , <u>Cabo Frio</u> , <u>Cachoeiras de Macacu</u> , <u>Casimiro de Abreu</u> , <u>Rio Bonito</u> , <u>São Pedro da Aldeia</u> , <u>Saquarema</u> , <u>Silva Jardim</u> , <u>Arraial do Cabo</u> , <u>Rio das Ostras</u> , <u>Iguaba Grande</u> , <u>Armação dos Búzios</u>
<b>Médio Paraíba</b>	<u>Barra do Pirai</u> , <u>Barra Mansa</u> , <u>Pirai</u> , <u>Resende</u> , <u>Rio Claro</u> , <u>Rio das Flores</u> , <u>Valença</u> , <u>Volta Redonda</u> , <u>Itatiaia</u> , <u>Quatis</u> , <u>Pinheiral</u> , <u>Porto Real</u>
<b>Centro Sul Fluminense</b>	<u>Engenheiro Paulo de Frontin</u> , <u>Mendes</u> , <u>Miguel Pereira</u> , <u>Paraíba do Sul</u> , <u>Sapucaia</u> , <u>Três Rios</u> , <u>Vassouras</u> , <u>Paty do Alferes</u> , <u>Comendador Levy Gasparian</u> , <u>Areal</u>
<b>Baía da Ilha Grande</b>	<u>Angra dos Reis</u> , <u>Mangaratiba</u> , <u>Paraty</u>

Fonte: Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro, 2001.

<sup>1</sup>Os municípios sublinhados são aqueles que devolveram o questionário.

Com as entrevistas coletivas, queríamos, além de elucidar os pontos que não ficaram claros no questionário e de complementar os dados obtidos nestes, conhecer os profissionais que atuavam na educação infantil e sua formação.

As primeiras entrevistas coletivas foram realizadas com os municípios do Estado das Regiões Norte (9 municípios) e da Noroeste (15 municípios). Tal escolha se deveu ao alto índice de devolução dos questionários nessas localidades (15 municípios devolveram o instrumento), o que corresponde a aproximadamente 70%.

Devido à grande concentração de população infantil, realizamos, no segundo momento, entrevistas coletivas com os municípios da Região Metropolitana, divididos em dois grupos. A necessidade de dividi-los em dois grupos se deu pelo elevado número de municípios nessa região - 17 municípios -, o que acarretaria um grande número de pessoas presentes, dificultando o aprofundamento da discussão. Vale frisar que o convite para as entrevistas foi feito a todos os municípios, mesmo àqueles que não haviam devolvido os questionários.

Anteriormente à realização das entrevistas coletivas, foi feito um trabalho de sistematização dos dados que tínhamos recolhido por meio dos questionários e das entrevistas individuais. Assim, elaboramos uma síntese desse material, contendo as informações que considerávamos indispensáveis para nos aproximarmos da realidade. Todo o material foi transcrito e codificado num programa de informática (*software*) denominado *nudist*<sup>41</sup>.

Para a análise do material coletado – as entrevistas - reorganizamos as falas em categorias, ou seja, pelos temas que delas evocaram, num artifício de descontextualização, de olhar diferente – olhar para o texto – num processo inverso daquele das entrevistas, onde o contexto nos ensina a ver o texto. Este exercício foi feito a partir do *nudist* – um organizador de temas e categorias. O trabalho de retirar as categorias foi longo, feito também a partir das entrevistas transcritas, legendadas uma a uma. O passo seguinte foi o de reagrupar as falas, encontrar os elos, ouvir os silêncios, refletir também sobre o que não foi expresso. Em suma, categorizar de forma dialética, buscando uma via de mão dupla.(KRAMER, 2004).

---

<sup>41</sup> Um programa de informática que organiza o material coletado a partir de temas e categorias selecionadas pelo pesquisador.

Tal como pontua Kramer (2004), a definição das categorias ou dos temas recorrentes “*nem pode se dar como uma atividade a priori, baseada tão somente na teoria que fundamenta e orienta a investigação, nem pode tampouco se deixar guiar apenas pela empiria, pois o olhar do pesquisador está longe de ser um olhar desavisado, desinformado, desarmado*” (p.6). Assim, as categorias foram se constituindo num movimento onde “*a teoria emerge molhada de prática vivida*” (FREIRE, 1994, P. 32).

O objetivo da categorização ou tematização foi o de possibilitar a compreensão do objeto estudado, de oferecer uma chave para a entrada na empiria – nesse caso, as falas dos entrevistados. O conjunto de categorias foi construído lenta e delicadamente. Nesse processo, as contradições, dúvidas e incertezas foram sendo explicitadas e discutidas pela equipe, à medida que líamos e analisávamos as entrevistas coletivas tanto nas transcrições feitas na íntegra, a partir das fitas gravadas, quanto no Banco de Dados das Entrevistas (KRAMER *et alii*, 2002). As grandes categorias que emergiram dos discursos foram Identidade, Gestão, Infância e Educação Infantil, Práticas e Formação. Nesta tese analisamos a categoria Gestão, que afeta os objetivos deste estudo.

Na análise da categoria Gestão, reunimos aspectos relacionados ao papel das secretarias de educação de formular políticas de educação infantil e implementá-las, a saber:

- (i) Lugar do sujeito no coletivo, em especial, quanto às relações de poder;
- (ii) Tamanho da rede e seus impactos na gestão;
- (iii) Mudança, conquista, luta (mudar, como mudar, trabalho inovador);
- (iv) Projetos de formação em andamento (propostos e organizados pela Secretaria);
- (v) Interferências na gestão, numa referência a vereadores, políticos e outras pessoas da região que, de fora do sistema educacional, influenciam as ações, decisões e nomeações;
- (vi) Concepção de gestão identificada nas prioridades, modos de organização da gestão e da

atuação da Secretaria, reconhecimento e participação (ou não) dos/nos movimentos sociais, formas de distribuição de poder e mecanismos de decisão e participação, existência de concursos específicos no município; (vii) Relação da gestão local com as políticas macro (estaduais ou federais) e intervenção das políticas na gestão (impactos da LDB, Fundef etc).

Todos os entrevistados eram professores (56 mulheres e 1 homem), com várias situações funcionais, cargos diversos (direção, coordenação, supervisão) e idades que variavam entre 23 e 59 anos. Em alguns casos, a secretaria de educação indicou professores ou delegou à instância representativa a decisão sobre a indicação. Em cada entrevista estiveram presentes quatro pesquisadores e sete ou oito profissionais dos municípios (foram convidados dois responsáveis pela educação infantil de cada Secretaria Municipal e dois da Secretaria Estadual de Educação).

Na sistematização da categoria Gestão, vários aspectos emergiram, no que diz respeito à gestão na ótica da secretaria e à formulação de políticas de educação infantil. No impacto da gestão político-administrativa das secretarias municipais de educação infantil na construção da identidade dos profissionais que atuam com as crianças e na qualidade do trabalho que desenvolvem. A realidade dos profissionais entrevistados mostra que a tendência centralizadora ainda é muito forte na cultura da escola e do sistema educacional como um todo. A participação, no seu sentido pleno, ainda não constitui prática comum no dia-a-dia, muito marcado por uma concepção na qual seriam o secretário e o diretor os únicos “responsáveis” pela escola<sup>42</sup>. Percebemos que há um discurso contraditório entre diferentes municípios sobre a dificuldade de formação de professores, em relação ao tamanho da rede: tanto para as redes com um elevado número de profissionais de educação infantil quanto para

---

<sup>42</sup> O termo participação é ambíguo e tem sido apropriado na história da educação brasileira de diferentes maneiras. Dentre os vários aspectos deste conceito, dois parecem se destacar no movimento pelos direitos da criança e de suas famílias: o sentido de *pertencer* e o agir. Este pertencer e agir não se traduzem na idéia de posse ou de ser *de*, mas na idéia de ser *com*. Segundo Gadotti e Romão (2000), a escola é um espaço onde se deve aprender a conviver com diferenças e igualdades, a respeitar tais diferenças, onde o coletivo se sobrepõe ao individual e onde muitas das decisões são discutidas e tomadas no âmbito do grupo. Só se chega a um processo democrático na medida em que se tenha a participação dos envolvidos.

aquelas que apresentam um número bastante incipiente. Esse paradoxo reforça a idéia de que a falta de políticas passa pelo comprometimento da secretaria, sendo o tamanho da rede utilizado como desculpa para tal postura. Por gestão estamos entendendo da concepção à concretização das políticas<sup>43</sup>.

Na diversidade das secretarias encontramos as particularidades da educação infantil. Nesse sentido, tivemos a convicção de que a combinação destes instrumentos – questionários e entrevistas - permitiu que conhecêssemos as referências de cada local, sem que nos distanciássemos dos indicadores globais. Assim, por meio do particular, foi possível entender o geral e vice-versa. Os resultados da etapa qualitativa estão presentes em toda a trajetória da interpretação contida neste texto, já que os dados por eles trazidos, à luz da análise, se revelam com força própria, como instrumento de diálogo, confronto e troca (BARREIRA, 1999, p.20).

Observamos, também, que a descontinuidade das políticas públicas, com frequência, leva ao desconhecimento de passos anteriormente dados, fazendo com que elos da história da educação infantil sejam perdidos. Muitos profissionais não sabiam o que foi feito antes, ou seja, não conheciam programas e as ações até então realizadas naquele município. Os fatores são diversos, mas, em geral, se encontram circunscritos à ausência de registros dos processos já vivenciados ou pela falta de acesso a documentos que foram produzidos em outras gestões. É sabido que as secretarias que estão mais vulneráveis às injunções políticas são aquelas mais desorganizadas, com informações desencontradas, sem sistematização. Tal situação concorre para que não haja condições propícias para a produção de avaliações e resultados que permitam inferir sobre a qualidade do atendimento.

---

43 Essas constatações serão analisadas e aprofundadas no Capítulo 5 “Os achados da pesquisa”.

Ao abrir espaço para ouvir as equipes, pretendíamos criar condições para que as histórias fossem recuperadas, encontrando-se esses elos, possibilitando que outro valor fosse dado aos caminhos percorridos e que reconstruíssem a trajetória da educação infantil no Estado do Rio de Janeiro.

Muitas secretarias municipais, por exemplo, desconheciam a população de 0 a 6 anos de seu município, não dispoñdo dos dados necessários à elaboração de políticas, bem como a fonte de dados, inclusive dentro da própria secretaria.

Além disso, observamos, também, que as políticas públicas municipais vêm sofrendo com as mudanças recentes no financiamento da educação, em particular com a criação Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o Fundef, como vimos no capítulo anterior. Vale destacar que, mesmo com os avanços na reorganização do sistema, ainda faltam recursos para as secretarias criarem uma infraestrutura que viabilize a realização das propostas. Considerando a data de promulgação das Leis, já era tempo de os municípios terem um grau de organização menos precário do que o encontrado.

Das entrevistas, merecem destaque mais dois aspectos. Havia imenso interesse das equipes das secretarias em conhecer os resultados da pesquisa. Outrossim, havia forte compromisso da equipe de pesquisa em discutir tais resultados e garantir a circulação do conhecimento produzido e o acesso às informações, análises e recomendações. Assim, temos participado, desde o início da pesquisa, do Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro, local privilegiado para a discussão, socialização dos dados e criação de subsídios para a formulação de políticas para a educação infantil no Estado do Rio de Janeiro. O Fórum destinou algumas reuniões para que se pudesse discutir com os municípios a metodologia da pesquisa e também os seus resultados. Elaborou-se um documento, entregue a cada secretaria, com os resultados finais do trabalho.

Dessa forma, a pesquisa constituiu-se importante instrumento de reflexão para as secretarias, os profissionais de educação e para a sociedade em geral.

Munidos destes instrumentos – questionários, entrevistas coletivas e consulta às fontes do IBGE e do Inep – traçamos um panorama da educação infantil no Estado do Rio de Janeiro, o qual será apresentado no capítulo 5 “Os achados da pesquisa”. Para tanto, no capítulo a seguir, procuramos criar os alicerces de análise para as informações oriundas da pesquisa de campo, conhecendo/construindo a situação da infância no Brasil, trazendo dados sobre as condições de vida da população e das crianças, sobre as crianças que freqüentam as instituições de educação infantil e, por fim, sobre o atendimento e a arrecadação dos municípios do Estado.

## Capítulo 4 - A SITUAÇÃO DA INFÂNCIA NO BRASIL

Definir uma política nacional construída a partir da integração do Estado e da sociedade civil como parceiros das famílias no cuidado e educação de seus filhos de 0 a 6 anos tem sido objetivo da sociedade brasileira, em geral e, principalmente, das entidades que acompanham a educação das crianças, como, por exemplo, os fóruns de educação infantil dos estados brasileiros e da diligência do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB<sup>44</sup>. Entretanto, é sabido que essa política não está definida no Brasil, apesar dos esforços que vêm sendo realizados por uma série de entidades da sociedade civil e por algumas administrações municipais.

Tal como aponta Barbosa (1999), definir uma política nacional para a infância é um investimento social que demanda empenho em torno da integração das políticas setoriais, a fim de que, além das próprias crianças, as suas famílias possam ser alvo dos direitos sociais conquistados na legislação.

Nesta perspectiva, este capítulo aborda, em primeiro plano, as condições de vida das famílias que têm, pelo menos, uma criança de 0 a 6 anos, apresentando um cenário da evolução das condições de vida das crianças nas últimas décadas. Em seguida, desenvolve uma análise sobre a relação entre o atendimento e a arrecadação financeira nos municípios que oferecem ensino pré-escolar, após a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Este retrato é importante, uma vez que, tal como demonstram as pesquisas formuladas no âmbito do IPEA (Instituto de Pesquisa

---

<sup>44</sup> O MIEIB reúne, atualmente, 17 Fóruns de educação infantil dos estados do Acre, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e do Distrito Federal. Reúne-se desde 1999, desenvolvendo ações que visem à consolidação e ao respeito às conquistas legais advindas do reconhecimento constitucional da *criança como sujeito de direitos*.



Econômica Aplicada), a mobilidade social ascendente é uma possibilidade para poucos: aqueles que nascem pobres tendem fortemente a permanecer pobres. Isso se dá com relativa permanência ao longo do tempo, “independentemente da estabilidade financeira do país, do sucesso dos planos econômicos ou dos ciclos alternados de crescimento e retração”. (RENAUD, 2003, p.30)

Assim, pensar o comportamento de índices de pobreza ao longo da última década das crianças e de suas famílias significa poder traçar uma expectativa de futuro para as crianças de 0 a 6 anos no Brasil.

#### **4.1 As condições de vida da população e das crianças**

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (Censo 2000), a população total do Brasil é de 169.799.170 habitantes, sendo 13.020.216 crianças de 0 a 3 anos, e 10.121.197 crianças de 4 a 6 anos, perfazendo um total de 23.141.413 (13,6%) crianças de zero a seis anos de idade. As crianças de 0 a 3 anos representam 7,6% do total de habitantes e as de 4 a 6 representam 6,0%.

A tabela a seguir foi construída a partir das PNADs e tem o intuito de informar a proporção de pessoas, incluídas as crianças de 0 a 6 anos, residentes no país e nas grandes regiões, nestes anos, com renda inferior a meio salário mínimo. Vale atentar que, a despeito da queda da taxa de fecundidade da população, que correspondia, em 1999, a 2,5, e da conseqüente diminuição do número médio de crianças por família (1,6 em 1999), são as crianças de 0 a 6 anos aquelas que têm os piores indicadores sociais.

Tabela 2 - Proporção de pessoas com renda familiar inferior a meio salário mínimo, por grupos etários no Brasil.\*

<b>Idades</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
0 a 6 anos	58,03	54,31	41,27	41,28	41,91	44,37	45,54
7 a 14 anos	53,58	50,03	35,47	36,93	36,63	38,42	40,08
15 a 17 anos	44,71	41,49	26,84	28,48	28,48	29,78	32,06
15 a 24 anos	39,13	36,97	23,28	24,74	25,03	25,87	27,64
Maior que 60	22,98	20,40	8,45	10,28	9,87	9,26	9,32
Maior que 67	20,51	19,80	7,23	9,29	8,78	7,64	7,80

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios *apud* IPEA (2000)

\* Exclusive população rural da Região Norte

Esta tabela permite informar que são as crianças de 0 a 6 anos que se concentram em famílias que apresentam condição de vida mais desfavorável e desvantajosa em relação aos demais grupos etários. Segundo Rosemberg (2002), elas “constituem o mais alto contingente de brasileiros/candidatos a assistência social” (p.42), pois se percebe que, em grande parte, estão em famílias com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo. Vale destacar que, em números absolutos, o grupo etário de crianças de 0 a 6 anos, no Brasil, representa um contingente de 23 milhões e 100 mil crianças, o de 7 a 14 anos, de 27 milhões e 200 mil e o de 15 a 17, de 10 milhões e 700 mil jovens – estes três grupos, os de crianças e adolescentes, de acordo com a terminologia utilizada pelo Unicef (2005), formam 35,9% da população brasileira (p.55). Embora os indicadores sociais tenham tido melhora nos quesitos referentes à mortalidade infantil (48 óbitos em 1990, para 30,7 em 1999, para cada 1000 nascidos vivos) e à escolaridade média dos pais (a taxa de analfabetismo caiu de 23,5%, em 1990, para 13,3%, em 2001), além da constatada melhora das condições dos domicílios, em relação a abastecimento de água, iluminação elétrica, esgoto sanitário e coleta de lixo (PNAD, 2001), muitas crianças ainda vivem em condições de penúria.

Observa-se que a queda desse número, embora percentualmente expressiva, é ainda pouco significativa, se considerarmos que a porcentagem de crianças com até 6 anos de idade

vivendo em famílias com até meio salário mínimo foi de 45%, em 1999, e 38,1%, em 2001. Hasenbalg (2001) considera que a relação entre pobreza e primeira infância reside nos diferenciais de fecundidade, que fazem com que crianças menores se concentrem desproporcionalmente nos estratos inferiores.

Tabela 3 - Famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade, por classes de rendimento médio mensal familiar *per capita* em salário mínimo, segundo as grandes regiões.

Grandes Regiões	Total (1)	Crianças de 0 a 6 anos de idade (%)					
		Até 1/2	Mais de 1/2 até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5
Brasil (2)	16 143 638	38,1	25,1	16,6	5,3	3,4	2,9
Norte (3)	1 017 114	42,5	26,0	13,7	3,7	2,7	1,9
Nordeste	4 885 150	60,1	18,2	7,2	2,0	1,4	1,2
Sudeste	6 592 766	26,2	27,8	21,3	7,1	4,7	4,0
Sul	2 413 616	26,6	28,8	23,9	7,3	4,2	3,4
Centro-Oeste	1 203 979	32,0	30,2	16,7	6,2	4,0	3,9

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

Nota: Famílias com, pelo menos, uma criança dentro do grupo de idade destacado.

(1) Inclusive sem rendimento e sem declaração de rendimento. (2) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. (3) Exclusive a população rural.

Constata-se, ainda, uma certa variação na proporção dessa faixa etária na composição populacional das diferentes regiões: a Região Sudeste se situa abaixo das outras regiões, ao longo dos anos. Em seguida, vêm a Região Sul, a Região Centro-Oeste e, com o maior número de crianças, vem a Região Nordeste. Atenta-se para o fato de que o percentual de crianças vivendo em famílias com até meio salário mínimo, na Região Nordeste, é mais que o dobro das Regiões Sul e Sudeste, evidenciando, mais uma vez, a correlação existente entre a região geográfica e a renda familiar.

Quando nos detemos na porcentagem de crianças com até 6 anos de idade vivendo em famílias pobres, diferenciando-as em famílias chefiadas por homens e por mulheres, encontramos a seguinte situação, em 2001:

Tabela 4 - Porcentagem de crianças com até 6 anos de idade vivendo em famílias pobres chefiadas por homens e mulheres.

Famílias chefiadas por homens	Famílias chefiadas por mulheres
56,0%	44,9%

Fonte: PNAD, 2001.

Este dado é bastante relevante, pois tem sido verificado, na última década, o crescimento de famílias chefiadas por mulheres, no Brasil. Segundo os dados da PNAD, em 2001, 27,3% do total de famílias eram chefiadas por mulheres. Cerca de 20% das crianças nascidas em 2002 eram de mães de 15 a 19 anos de idade. O percentual de adolescentes de 15 a 17 anos com, pelo menos, um filho chegou a 6,3%, com variações de 7,5% no Norte e no Nordeste e 5,0% no Sudeste e no Sul. Entre as jovens de 18 a 24 anos, 4,2 milhões (quase 40%) tinham, pelo menos, um filho (Síntese dos Indicadores, 2003).

A situação econômica da família está diretamente relacionada com a escolaridade, conforme aponta Kappel.

Observa-se que, em 2001, as chances de as crianças de famílias com maior renda estarem na creche ou pré-escola em relação às mais pobres eram 3,5 vezes a mais para as crianças de 0 a 3 anos de idade. Para as crianças de 4 a 6 anos as oportunidades também são desiguais, embora menos díspares: as com maior renda tinham 1,6 vezes a oportunidade das menos favorecidas economicamente. (KAPPEL, 2004: 14, mimeo)

Segundo a autora, há uma grande probabilidade de o nível educacional dos chefes de família influenciar a escolaridade das crianças. Em geral, as mães alcançam maior nível de escolaridade que os pais. Vejamos:

Tabela 5 - Escolaridade média dos pais e mães de crianças com até 6 anos de idade.

BRASIL	Analfabetos		1ª a 4ª		1ª a 4ª		5ª a 8ª		5ª a 8ª		E. Médio		E. Médio		Superior		Superior	
			incompleto		completo		incompleto		completo		incompleto		completo		incompleto		completo	
	Pai	Mãe	Pai	Mãe	Pai	Mãe	Pai	Mãe	Pai	Mãe	Pai	Mãe	Pai	Mãe	Pai	Mãe	Pai	Mãe
<b>1990</b>	23,5	20,0	20,8	22,2	20,6	20,5	9,9	12,0	7,1	7,2	3,3	3,3	8,1	9,3	2,0	1,8	4,6	3,8
<b>1995</b>	16,6	12,7	17,6	17,7	18,1	17,9	15,3	18,6	10,0	9,5	4,2	4,3	11,3	13,1	2,0	1,9	4,9	4,2
<b>1999</b>	14,2	10,5	15,8	14,6	15,1	15,2	18,0	20,8	10,9	10,7	4,5	5,5	14,2	16,0	2,2	2,0	5,1	4,6
<b>2001</b>	13,3	9,7	14,7	13,5	14,5	13,9	18,5	21,2	11,3	11,5	5,1	5,8	15,3	17,0	1,6	2,5	5,2	4,9

Fonte: PNADs, 1990, 1995, 1999, 2001

As mães apresentam menores índices de analfabetismo do que os pais, durante toda a década examinada. Da mesma forma, elas têm maior índice, no que se refere ao ensino médio completo e apresentam piores índices no ensino superior completo. Segundo a Síntese dos Indicadores (IBGE, 2003), filhos de mulheres com até 3 anos de estudo têm 2,5 vezes mais risco de morrer antes dos 5 anos que os de mulheres com 8 anos ou mais de estudo. A taxa de mortalidade para as crianças do primeiro grupo é de 49,3 por mil nascidos vivos, enquanto que, para as do segundo grupo, é de 20 por mil. Atribui-se essa diferença à maior percepção da mãe escolarizada quanto aos cuidados com a higiene e a saúde dos filhos<sup>45</sup>, podendo-se verificar má distribuição de escolaridade no grupo. Um percentual grande de crianças de 0 a 6 anos está exposto a pais com baixa escolaridade.

<sup>45</sup> A Síntese dos Indicadores Sociais de 2003 indica que a educação da mãe não é o único fator a influenciar a saúde das crianças, já que existe uma diferença, mesmo entre as mães de alta escolaridade, de acordo com a região em que residam. Por exemplo, filhos de mães com mais de 8 anos de estudo têm taxa de mortalidade de 28 por mil, se vivem no Nordeste, e de 16,4 por mil, se vivem no Sul. Além disso, foi observada maior desigualdade entre os estratos de mais alta e mais baixa instrução no Nordeste do que em outras regiões. No Nordeste, o risco de perder os filhos antes dos 5 anos é 2,5 vezes maior para mulheres com baixa instrução, enquanto no Sudeste, o risco para o grupo de baixa instrução — 13,5% das mulheres em idade fértil — é duas vezes maior (p.8).

Contudo, independentemente da função familiar ocupada, pais e mães vêm aumentando de forma substancial o nível de escolaridade, nos últimos dez anos. Este fato, aliado ao capital cultural das famílias e à região que habitam, condiciona as chances de escolaridade dos filhos. Isso significa dizer que a tendência das famílias à procura do atendimento educacional de seus filhos é uma evidência que depende das condições de classe, de renda e de escolaridade.

Outras características sociodemográficas importantes das crianças de 0 a 6 anos referem-se à razão de sexo - que privilegia os homens (50,9%) – e à cor/raça, em que mais da metade delas são classificadas como brancas (52,0%). Como salienta Rosemberg (2002), tomando os dados da PNAD 1999, no conjunto de crianças de 0 a 6 anos, são “as crianças de 0 a 3 anos, residentes na zona rural, na região nordeste de cor/raça não-branca (pretos, pardos e indígenas) e provenientes de domicílios chefiados por mulheres as que apresentam a mais baixa média de rendimento domiciliar” (p.43).

Até o final da década de oitenta, os pais das crianças com até 6 anos de idade concentravam sua atividade de trabalho na agricultura. É no início da década de noventa que essa situação vem sofrer drástica mudança, uma vez que a maioria dos pais dessas crianças (32,7%) vai voltar suas atividades aos setores

de serviços produtivos, distributivos e sociais. Esse fato deve-se, principalmente, ao deslocamento das famílias da área rural para a área urbana.

**Tabela 6: Distribuição setorial dos pais de crianças com até 6 anos de**

Brasil	Indústria	Construção	Serviços produtivos, distributivos, e sociais	Serviços pessoais e sociais comunitários	Outros e agricultura
1981	14,3	12,5	25,5	5,5	34,5
1985	16,2	9,7	29,7	6,9	37,5
1990	14,6	9,7	28,9	7,4	31,7
1995	14,5	10,7	31,6	9,0	26,6
1999	12,9	11,5	32,0	9,4	25,2
2001	13,8	11,2	32,7	9,2	23,0

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

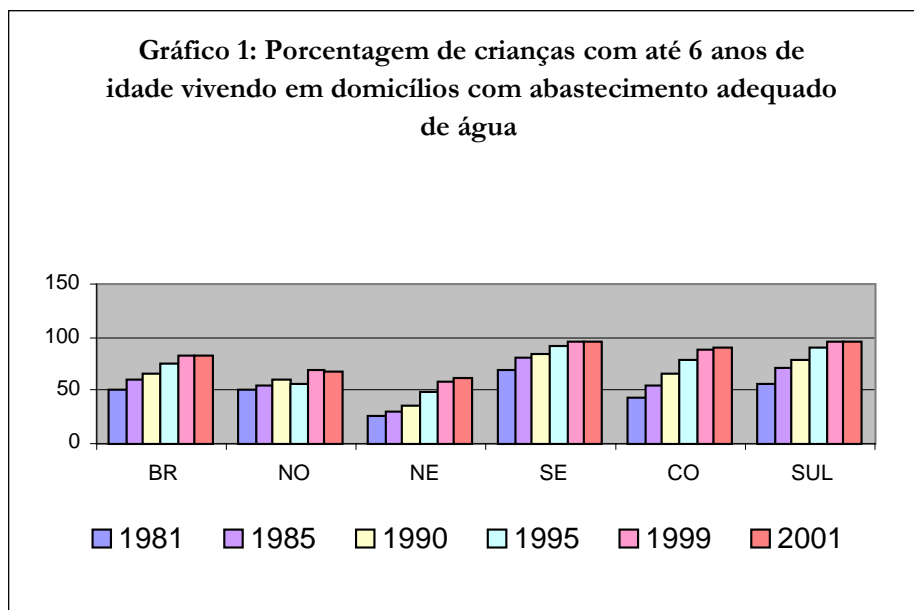
No caso das mães das crianças com até 6 anos de idade, percebe-se que, ao longo das décadas, elas concentram suas atividades em serviços pessoais e sociais comunitários, o que confirma que a mulher não tem mudado significativamente sua atividade social.

**Tabela 7: Distribuição setorial das mães de crianças com até 6 anos de idade**

Brasil	Indústria	Construção	Serviços produtivos, distributivos, e sociais	Serviços pessoais e sociais comunitários	Outros e agricultura
1981	4,0	0,4	15,5	20,1	11,4
1985	8,0	0,4	30,9	41,3	19,4
1990	4,1	0,3	21,6	21,7	7,6
1995	3,9	0,3	21,5	24,8	11,1
1999	4,2	0,4	22,3	22,9	8,3
2001	4,1	0,2	21,8	22,9	7,7

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Investigando as condições habitacionais das crianças de 0 a 6 anos no nosso país, os indicadores estão abaixo do que se estima como adequado, apesar da melhora.



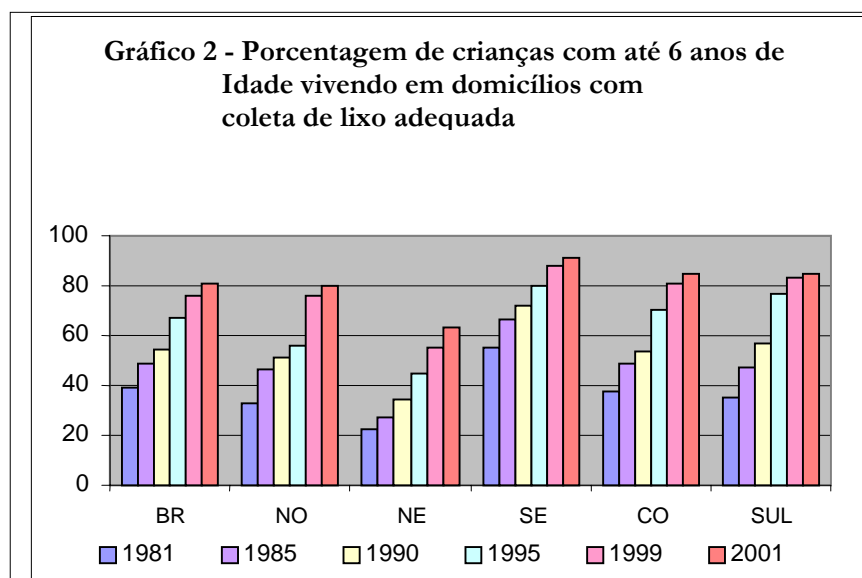
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Em relação ao abastecimento de água, pode-se observar um pequeno crescimento do número de domicílios que possuem crianças de 0 a 6 anos de idade com abastecimento de água, através de rede geral com canalização interna. A Região Nordeste se destaca por chegar ao ano 2001, segundo os dados da PNAD, com o menor número (61,7%) de domicílios que possuem crianças de até 6 anos de idade com abastecimento de água adequado. Já a Região Sudeste se destaca por estar no outro extremo: 95,7 % dos domicílios que possuem crianças nesta faixa etária obtêm abastecimento de água adequado.

A situação mais grave, em termos de infra-estrutura, concentra-se no baixo acesso ao esgotamento sanitário, cuja cobertura, no Brasil, era de 33,3% dos domicílios, em 1981, tendo crescido para 59,4%, em 2001. Esta situação demonstra os baixos investimentos na área, sendo a Região Nordeste a mais atingida: 37,5% dos domicílios que possuem, pelo menos, uma criança com até 6 anos de idade obtêm esgotamento sanitário adequado. A Região Sudeste possui 79,5% de domicílios com crianças nesta faixa etária com esgotamento sanitário adequado.



No caso do destino do lixo, a expansão do serviço, ao longo das últimas décadas, foi maior, chegando a 80,6%, em 2001. Entre as grandes regiões brasileiras, a que mais ascendeu no ano de 2001 foi a Região Sudeste, atingindo 91,0%, sendo que a Região Nordeste ainda apresenta uma porcentagem de domicílios que contêm crianças de 0 a 6 anos e que possuem coleta de lixo adequada bem inferior às outras regiões, 63,1% em 2001. Entretanto, a evolução deste indicador, ao longo do tempo, foi bastante significativa, uma vez que a Região Nordeste possuía apenas 22,5% de domicílios, em 1981, com coleta de lixo adequada, tendo um aumento expressivo.



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

No que se refere ao abastecimento adequado de energia elétrica para o Brasil como um todo, tivemos significativos avanços, desde o início da década de 1980 (68,3%) até os dias atuais (95,0%). A Região Nordeste foi a que mais evoluiu neste indicador, passando do início da década de 1980 com 48% para o ano de 2001 com 88%.

A importância desses indicadores reside no fato de que as condições materiais do cotidiano das crianças e de suas famílias - ausência de luz, de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de coleta de lixo, entre outras

– tornam o acesso à educação, à cultura, à circulação social etc. ainda mais difícil.

#### 4.2 Quem são as crianças que freqüentam instituições de educação infantil

Entendendo que, por creches, estamos designando as instituições que oferecem atendimento educacional para as crianças de 0 a 3 anos e, por pré-escolas, aquelas destinadas às crianças de 4 a 6, vejamos na tabela abaixo a freqüência, na última década, em instituições de educação infantil.

Tabela 8 –Taxa de escolarização das crianças de 0 a 6 anos nas creches e pré-escolas.

ANO	Taxa de escolarização em creche /pré-escola (%)		
	Total	0 a 3 anos	4 a 6 anos
<b>1995</b>	25,1	7,6	47,8
<b>1996</b>	25,1	7,4	48,2
<b>1997</b>	26,6	8,1	50,5
<b>1998</b>	27,0	8,7	50,7
<b>1999</b>	28,2	9,2	52,1
<b>2001</b>	31,2	10,6	57,1

Fonte: IBGE – PNAD – 1995-2001 – Microdados

O aumento da freqüência às creches foi de 3%, ainda muito baixo e pouco significativo, se considerarmos que, em 2001, 46,3% dos atendidos estavam matriculados na rede privada de ensino. O aumento do atendimento na pré-escola, de 1995 para 2001, alcança quase 10 pontos percentuais, longe da universalização pretendida, mas bem mais expressivo do que o mostrado na creche. Vale ressaltar que, como esses dados foram obtidos pela PNAD, as crianças de 6 anos, aqui computadas como da pré-escola, podem já estar freqüentando o ensino fundamental.

Barbosa e Assis (1999), a partir da Pesquisa sobre Padrões de Vida<sup>46</sup>, realizada no ano de 1996/7, nos mostram a distribuição da população de 0 a 3 anos, segundo sexo, cor e frequência à creche. Segundo as autoras, os não-brancos se destacaram pela maior taxa de envio dos seus filhos à escola (3,0% contra 3,6%). Já para a pré-escola encontrou-se uma distribuição bastante semelhante entre sexo e cor. Já a PNAD de 1999 revela que os brancos têm frequência superior aos não brancos (10,4% contra 7,8%).

A despeito da diferença nas fontes pesquisadas entre estes anos, a pergunta que se faz é: quem são as crianças que têm mais chance de frequentar as creches e pré-escolas? Essas chances acompanham as disparidades regionais, de cor/raça, sexo e renda familiar?

A tabela a seguir retrata a taxa de escolarização de crianças que frequentam as creches, segundo a classe de rendimento médio mensal familiar *per capita* em salário mínimo.

Tabela 9 - Taxa de escolarização das crianças em creches segundo a classe de rendimento médio mensal familiar.

Grandes Regiões	Total (1)	Crianças de 0 a 3 anos de idade				
		Até 1/2	Mais de 1/2 até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3
<b>Brasil (2)</b>	<b>10,6</b>	<b>7,3</b>	<b>10,0</b>	<b>13,8</b>	<b>20,2</b>	<b>32,6</b>
<b>Norte (3)</b>	<b>7,5</b>	<b>5,9</b>	<b>7,4</b>	<b>10,1</b>	<b>13,2</b>	<b>22,4</b>
<b>Nordeste</b>	<b>10,5</b>	<b>8,1</b>	<b>13,4</b>	<b>19,7</b>	<b>27,6</b>	<b>36,3</b>
<b>Sudeste</b>	<b>11,6</b>	<b>7,7</b>	<b>9,2</b>	<b>12,9</b>	<b>18,9</b>	<b>35,6</b>
<b>Sul</b>	<b>11,8</b>	<b>5,0</b>	<b>11,1</b>	<b>15,2</b>	<b>24,7</b>	<b>29,7</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>6,7</b>	<b>3,1</b>	<b>6,4</b>	<b>9,4</b>	<b>11,9</b>	<b>22,2</b>

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001: Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

(1) Inclusive sem rendimento, sem declaração de rendimento e sem declaração de frequência.

(2) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

(3) Exclusive a população rural.

<sup>46</sup> A PPV foi uma pesquisa domiciliar realizada uma única vez, entre março de 1996 e março de 1997. O executor da pesquisa foi o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contando com a colaboração do Banco Mundial no financiamento e na cessão de técnicos para a elaboração do desenho amostral. Sua amostra conta com 4.800 domicílios, distribuídos homogeneamente em 10 estratos geográficos das regiões Nordeste e Sudeste, que representam pouco mais de 70% da população brasileira (42% na Região Sudeste e 28% na Região Nordeste). Nas áreas rurais, o Nordeste contribui com 46,4% da população, enquanto o Sudeste participa com 21,5%. Já nas áreas urbanas, essas proporções se invertem: o Sudeste fica com 47,5% e o Nordeste com 23,9%.

Percebe-se que a Região Nordeste apresenta uma situação favorável em relação às demais regiões do país. Segundo Kappel e Carvalho (1998), pode-se “inferir que esta região esteja sendo favorecida por programas sócio-educativos infantis, na perspectiva de políticas compensatórias de pré-escolarização”. Tal constatação se reflete, também, na tabela abaixo, que se refere à taxa de escolarização de crianças que freqüentam as pré-escolas, segundo a classe de rendimento médio mensal familiar *per capita* em salário mínimo.

Tabela 10 - Taxa de escolarização de crianças que freqüentam as pré-escolas segundo a classe de rendimento médio mensal familiar.

Grandes Regiões	Total (1)	Crianças 4 a 6 anos de idade				
		Até 1/2	Mais de 1/2 até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3
<b>Brasil (2)</b>	<b>65,6</b>	<b>57,4</b>	<b>65,7</b>	<b>74,0</b>	<b>84,7</b>	<b>94,5</b>
<b>Norte (3)</b>	<b>61,3</b>	<b>54,2</b>	<b>66,9</b>	<b>72,7</b>	<b>78,9</b>	<b>91,4</b>
<b>Nordeste</b>	<b>70,5</b>	<b>62,9</b>	<b>81,6</b>	<b>90,3</b>	<b>96,9</b>	<b>96,5</b>
<b>Sudeste</b>	<b>68,1</b>	<b>54,5</b>	<b>65,5</b>	<b>76,1</b>	<b>86,8</b>	<b>96,5</b>
<b>Sul</b>	<b>55,3</b>	<b>42,6</b>	<b>53,4</b>	<b>61,3</b>	<b>75,3</b>	<b>87,9</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>54,5</b>	<b>39,7</b>	<b>52,3</b>	<b>67,2</b>	<b>81,8</b>	<b>92,0</b>

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001: Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 1 CD-ROM.

(1) Inclusive sem rendimento, sem declaração de rendimento e sem declaração de freqüência.

(2) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá..

(3) Exclusive a população rural.

Barros e Fogues (2001), em estudo sobre financiamento dos serviços e programas públicos, afirmam que os serviços públicos de creche e pré-escola apresentam um importante grau de focalização, indicando que “os mais pobres têm um melhor acesso que os mais ricos” (p.120).

Diante dos elevados índices de focalização, conforme apontam os autores (2001), não podemos nos esquivar de cogitar sobre o tipo de atendimento que creches e pré-escolas oferecem para a população pobre. Os programas de baixo custo, lançados na década de 70 e 80, estão impregnados por uma concepção de que essas instituições teriam como função regular compensar carências dessa camada da população, trazendo à tona o que se denomina

de institucionalidade da exclusão. Ou seja, são instituições que têm um valor social muito baixo e, portanto, uma qualidade precária.

O Brasil tem hoje 1.236.814 crianças freqüentando creches e 5.160.787 a pré-escola. Este atendimento está distribuído em mais de 5.000 municípios muito heterogêneos entre si. É possível constatar cidades como São Paulo, com 9 milhões de habitantes, e outras com menos de 5 mil pessoas. Os tipos de atendimentos são múltiplos, abrigando desde instituições federais, estaduais, municipais, como privadas (particulares, confessionais, filantrópicas e comunitárias), conforme evidenciado na tabela 11.

Tabela 11 - Matrícula inicial na creche e na pré-escola, segundo a dependência administrativa, no Estado do Rio de Janeiro.

<b>Dependência Administrativa</b>	<b>Creche</b>	<b>Pré-escola</b>
Total	89.533	370.455
Estadual	603	25.302
Federal	123	108
Municipal	38.171	196.067
Privado	50.636	148.978

Fonte: Censo Educacional INEP/MEC, 2003.

Percebe-se que o atendimento às crianças de 0 a 3 anos acontece majoritariamente no âmbito privado. Tal fato se deve, como já vimos, à pouca relevância das políticas municipais na expansão da sua rede de creches. Com relação à pré-escola, a incidência das matrículas na rede privada é, também, significativa. Entretanto, as maiores discrepâncias se fazem sentir quando focamos os municípios, principalmente aqueles que têm em torno de 1 milhão de habitantes.

De acordo com o Censo Educacional do INEP/MEC (2003), o município de São Gonçalo dispunha de 730 matrículas em creches na rede privada e zero na rede municipal. As matrículas da pré-escola na rede privada foram de 12.101 contra 4.376 na rede municipal. Em Nova Iguaçu, a situação torna-se ainda mais grave: 7.178 matrículas na pré-escola da rede privada contra 1.275 na rede pública (o atendimento em creches é irrisório).

Ora, quase oito anos após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e a educação infantil, dever do Estado, continua sendo tratada como um favor, em números bastante abaixo da demanda existente, migalha de um período em que a educação era concedida e não ofertada. Rio de Janeiro e Minas Gerais são os dois estados que apresentam um número de crianças em creches privadas superior ao oferecido pela dependência municipal. No caso do Estado do Rio, este número é ainda mais elevado do que aquele que aparece no Censo Educacional, visto que o número de creches e pré-escolas de fundo de quintal, não registradas, é bastante elevado. Muitas dessas creches não querem se manter à margem do sistema educacional – lutam há anos por um reconhecimento que não é dado. Outras tantas, embora não reconhecidas, e por isso não recenseadas, recebem verbas do próprio município, como é o caso de São Gonçalo. São verbas que não cobrem a despesa de pessoal e que, de ano em ano, são ameaçadas de corte.

Nesse cenário, o lugar ocupado pelas crianças brasileiras e pelo atendimento em educação infantil é bastante limitado: marginal e de segunda classe, como veremos no item a seguir.

### **4.3 - A situação dos municípios do Estado do Rio de Janeiro: entre o atendimento e a arrecadação**

Este item desenvolve uma análise sobre a relação entre o atendimento e a arrecadação financeira nos municípios que oferecem ensino pré-escolar, após a criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Esta análise é feita a partir de uma simulação, no sentido de obter os valores *per capita* dos alunos de pré-escola das redes municipais de educação infantil. Como instrumento de coleta de dados, utilizarei os dados do Censo Escolar (MEC/Inep) e informações contidas no *site* do Tribunal de Contas do Estado, que permitem conhecer o número de alunos matriculados na rede municipal e o montante dos impostos<sup>47</sup> alocados na conta dos municípios.

Os desdobramentos da criação e da implementação do Fundef, quer pelo seu caráter indutor à municipalização, quer pela forma como o processo vem sendo viabilizado, têm redesenhado um novo tipo de relacionamento entre as instâncias de governo, no que se refere às políticas educacionais e aos cenários produzidos por essas políticas, nem sempre, infelizmente, para melhor.

Com relação ao atendimento das crianças na pré-escola nestes municípios, valemo-nos dos dados dos Censos Educacionais de 1998 e de 2001, do MEC/Inep, além de utilizar a divisão do Estado em regiões, de acordo com os critérios do IBGE. São eles:

- Capital: município do Rio de Janeiro;

---

<sup>47</sup> ICMS, FPE, FPM, IPI/Exportação

- Metropolitana: municípios de Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, São Gonçalo, São João de Meriti, Belford Roxo, Guapimirim, Queimados, Japeri, Seropédica, Tanguá;
- Noroeste: municípios de Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, Italva, Varre-Sai, Aperibé, São José do Ubá;
- Norte: municípios de Campos dos Goytacazes, Conceição de Macabu, Macaé, São Fidélis, São João da Barra, Quissamã, Cardoso Moreira, São Francisco do Itabapoana, Carapebus;
- Serrana: municípios de Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Nova Friburgo, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis, Trajano de Moraes, São José do Vale do Rio Preto, Macuco;
- Baixadas Litorâneas: municípios de Araruama, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Rio Bonito, São Pedro da Aldeia, Saquarema, Silva Jardim, Arraial do Cabo, Rio das Ostras, Iguaba Grande, Armação dos Búzios;
- Médio Paraíba: municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Piraí, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença, Volta Redonda, Itatiaia, Quatis, Pinheiral, Porto Real;
- Centro Sul: municípios de Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paraíba do Sul, Sapucaia, Três Rios, Vassouras, Paty do Alferes, Comendador Levy Gasparian, Areal;
- Litoral Sul Fluminense: municípios de Angra dos Reis, Mangaratiba, Paraty.



De acordo com os dados do Censo 2000/IBGE, a população residente no Estado do Rio de Janeiro é de 14.367.083 habitantes. Para que se tenha uma ordem de grandeza, a tabela abaixo mostra como essa população se distribui, em termos de moradia, nas regiões do Estado.

Quadro 2 - População por região do Estado (em %)

<b>REGIÃO</b>	<b>% 2000</b>
<b>CAPITAL</b>	41,4%
<b>METROPOLITANA</b>	34,5%
<b>NOROESTE</b>	2,1%
<b>NORTE</b>	4,9%
<b>SERRANA</b>	5,3%
<b>BAIXADAS</b>	3,5%
<b>LITORÂNEAS</b>	
<b>MÉDIO PARAÍBA</b>	5,5%
<b>CENTRO SUL</b>	1,7%
<b>LITORAL SUL</b>	1,0%
<b>FLUMINENSE</b>	
<b>TOTAL</b>	100%

FONTE: Sidra/IBGE

Podemos perceber que o conjunto da população residente na capital e na região metropolitana corresponde a 75,9% dos habitantes.

Fazendo esse mesmo procedimento com relação ao atendimento na educação pré-escolar, constatamos que, em 2001, o atendimento conta com o total de 316.591 matrículas, sendo que as redes municipais do Estado são responsáveis por 154.818 crianças (49% das matrículas).

Em termos de porcentagem do atendimento nas redes municipais, segundo as regiões do Estado, temos o seguinte quadro:

Quadro 3 - Matrículas na pré-escola municipal por região do Estado (em %)

<b>REGIÃO</b>	<b>% 2000</b>
<b>CAPITAL</b>	49,5%
<b>METROPOLITANA</b>	10,5%
<b>NOROESTE</b>	5,2%
<b>NORTE</b>	12,2%
<b>SERRANA</b>	6,8%
<b>BAIXADAS</b>	7,2%
<b>LITORÂNEAS</b>	
<b>MÉDIO PARAÍBA</b>	10,0%
<b>CENTRO SUL</b>	3,5%
<b>LITORAL SUL</b>	1,6%
<b>FLUMINENSE</b>	

FONTE: Censo 2001/MEC/INEP

Em linhas gerais, é possível verificar a significativa contribuição da capital (49,5%) e da região norte (12,2%) e, proporcionalmente, a tímida participação da região metropolitana.

As comparações entre as regiões, no tocante às matrículas, em termos absolutos, tornam-se complicadas, podendo, muitas vezes, gerar análises equivocadas. O quadro 2 mostra como é diversa a distribuição demográfica. Assim, para uma análise mais consistente sobre o atendimento e a arrecadação, optamos por apresentar os dados por região, evitando, quando possível, comparações entre elas.

No que se refere à arrecadação dos municípios, vale destacar algumas considerações:

- No mínimo, 25% das receitas tributárias de estados e municípios devem ser aplicados na Educação (Constituição de 88);
- Constata-se que, nas regiões do país com maior tradição educacional, como o Sul e o Sudeste, os estados desenvolveram redes mais amplas de atendimento escolar, liberando os municípios de um investimento proporcional ao crescimento da sua capacidade de arrecadação. Situação oposta ocorre nas áreas menos desenvolvidas, onde a expansão do atendimento escolar é mais recente, promovida pelos municípios numa velocidade superior ao

crescimento da sua capacidade de arrecadação. Como resultado, observa-se que municípios mais ricos deixavam de gastar os 25% na educação e os mais pobres não tinham recursos suficientes para manter um atendimento de qualidade;

- A criação do Fundef torna “público” o montante dos recursos destinados ao ensino fundamental (é possível conhecer o montante dos impostos arrecadados pelo município, bem como a redistribuição das receitas tributárias federal e estadual para estados e municípios). Trata-se, mais do que uma opção técnica ou uma operação de natureza contábil, de um passo para a implementação de uma política redistributiva, que pretende corrigir desigualdades regionais e nacionais.

Isso posto, a simulação que trago a seguir é feita a partir dos 10% restantes do orçamento da educação pelo número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação infantil, no sentido de conhecer o fictício *per capita* municipal e, também, estadual. Sabemos que os 10% restantes podem se destinar a complementar o ensino fundamental e também à educação de jovens e adultos nos municípios, mas, no escasso terreno do conhecimento sobre finanças públicas na educação, acreditamos que tal simulação é válida.

## **1. REGIÃO METROPOLITANA**

Analisando a situação da região metropolitana, não se pode dizer que o baixo percentual no atendimento deve-se a precárias condições financeiras. De posse dos dados sobre a arrecadação em 2001, verificamos que a disponibilidade<sup>48</sup> para as crianças foi bem mais expressiva que o atendimento realizado. Vejamos:

Quadro 4 - Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001

MUNICÍPIOS METROPOLITANOS	PRE	CA	10% DA EDUCAÇÃO	DISPONÍVEL CRIANÇA/ANO	RAZÃO
					MUNICÍPIO/MÉDIA FINANCEIRA REGIONAL (R\$4.610,96)
DUQUE DE CAXIAS	1.044	0	16.940.454,67	16.226,49	3,51
ITABORAÍ	674	0	2.630.987,33	3.903,54	0,84
ITAGUAÍ	1377	0	2.399.572,00	1.742,61	0,37
MAGÉ	0	0	2.562.893,33	2.562.893,33 (toda a verba)	
MARICÁ	1.131	0	1.295.166,67	1.145,15	0,24
NILÓPOLIS	356	164	2.141.274,00	4.117,83	0,89
NITERÓI	3.052	0	6.395.620,67	2.095,55	0,45
NOVA IGUACU	1.401	0	5.105.023,33	3.643,84	0,79
PARACAMBI	690	0	978.670,67	1.418,36	0,30
SAO GONCALO	2.899	0	7.173.117,33	2.474,34	0,53
SAO JOÃO DE MERITI	1.446	0	4.039.076,67	2.793,28	0,45
BELFORD ROXO	206	62	4.428.186,67	16.523,08	3,58
GUAPIMIRIM	305	497	1.139.178,67	1.420,42	0,30
QUEIMADOS	212	698	2.290.402,00	2.516,93	0,54
JAPERI	0	0	1.183.527,33	1.183.527,33 (Toda a verba)	
SEROPÉDICA	354	0	1.192.910,67	3.369,80	0,73
TANGUÁ	156	0	900.619,33	5.773,20	1,25

FONTE: Censo/2001/MEC/INEP e Tribunal de Contas do Estado do RJ

<sup>48</sup> Disponibilidade é o termo que será usado nesta simulação para designar o fictício custo/aluno da educação infantil da rede municipal.

Na rede municipal de Duque de Caxias (4º município do Estado em população), por exemplo, se os 10% fossem destinados às crianças da pré-escola, o custo criança/ano seria de R\$ 16.226,49. Reduzindo a obrigação legal para 5%, ainda assim teríamos um custo de R\$ 8.113,24, ou seja, 12 vezes maior que o custo aluno/ano para o ensino fundamental. Em situação semelhante está a rede municipal de Belford Roxo (7º município do Estado no *ranking* da população), apresentando um disponível de R\$ 16.523,08.

Em Japeri, a situação é assustadora. No Censo de 2001, não aparece uma criança sequer para fazer jus a um atendimento que lhe é de direito. Os 10% de arrecadação constitucional para a educação somam o montante de R\$ 1.183.527,33. Perguntamos: que rumo está tomando tal arrecadação? De acordo com os dados do UNICEF, Japeri tem o penúltimo IDH<sup>49</sup> do Estado. Da mesma forma está o município de Magé, onde não constam matrículas para a pré-escola, na rede municipal. Porém, em 1998, o Censo indicava 1.171 crianças na pré-escola municipal. Assim, ao contrário da tendência previsível de expansão, o atendimento foi reduzido a pó. Os 10% da arrecadação traduzem-se em R\$ 2.562.893,33, situação mais próspera – se é que prosperidade pode ser traduzida em não-atendimento! - que a de Japeri. Como a intenção não é olhar apenas para

---

<sup>49</sup> Índice de Desenvolvimento Humano.

a educação infantil, podemos constatar que o crescimento do ensino fundamental, de 1998 até 2001, deu-se em torno de 57,5%, provavelmente, na busca das verbas do Fundef e, com certeza, às custas do não-atendimento das crianças nas pré-escolas municipais.

Já no município de Tanguá podemos observar um *per capita* disponível de R\$ 5.773,20. Enquanto a educação pré-escolar municipal conta com 156 alunos, o ensino fundamental possui 3.234 alunos, tendo sido a sua rede ampliada em 71,5% em relação a 1998.

Nilópolis também apresenta um disponível de R\$ 4.117,83 por criança/ano, incluindo o residual dos alunos do CA. A rede municipal de ensino fundamental, ao contrário dos outros 16 municípios desta região, diminui o número de matrículas em 5,3% - 11.017 em 1998 para 10.432 em 2001.

Itaboraí apresenta um disponível de R\$ 3.903,54, com um contingente de 674 crianças atendidas no pré-escolar da rede municipal. A expansão do ensino fundamental foi de 46%, enquanto a educação pré-escolar sofreu um decréscimo (de 1449 crianças em 1998 para 1044 crianças em 2001).

O município de Nova Iguaçu – 2º no *ranking* de população – tem um *per capita* de R\$ 3.643,84, com o irrisório atendimento a 1401 crianças.

Por fim, na região metropolitana, todos os municípios ganham verbas para o Fundef, o que amplia a alocação de recursos para o ensino fundamental.

## 2. Região Norte

Considerando que esta região é a que apresenta o maior número de matrículas do Estado (excluindo a Capital), é importante mencionar tanto o fato de que os municípios que a compõem apresentam grandes áreas na zona rural quanto a recente emancipação de São Francisco do Itabapoana. Tais características não explicam o expressivo atendimento em relação às demais regiões do estado.

Quadro 5 - Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região norte do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001

REGIÃO : NORTE	PRÉ	CA	Disponível	<i>RAZÃO</i>	
				10%Educação	MUNICÍPIO/MÉDIA FINANCEIRA REGIONAL (R\$1486,15)
CAMPOS DOS GOYTACAZES	5.847	0	8.513.835,33	1.456,10	0,97
CONCEIÇÃO DE MACABU	886	0	842.138,00	950,49	0,63
MACAÉ	5.709	0	4.715.154,67	825,92	0,55
SÃO FIDÉLIS	1.015	0	1.233.268,67	1.215,04	0,31
SÃO JOÃO DA BARRA	1.108	13	1.330.546,00	1.186,93	0,79
QUISSAMÃ	620	0	2.075.013,33	3.346,80	2,25
CARDOSO MOREIRA	446	0	783.542,00	1.756,82	1,18
S.FRANCISCO DO ITABAPOANA	1.766	653	1.530.720,00	632,79	0,42
CARAPEBUS	443	0	888.000,00	2.004,51	1,34

FONTES: Censo/2001/MEC/INEP e Tribunal de Contas do Estado do RJ



Tendo como base a população de Macaé e Campos – 132 mil habitantes e 406 mil habitantes, respectivamente –, tem-se a dimensão do quanto representam, para o primeiro, 5.709 matrículas de pré-escola, contra 5.847 crianças atendidas por Campos. Assim é que o disponível *per capita* de Macaé é de R\$ 825,92 e o de Campos, de R\$ 1.456,10.

Nessa região, destacamos o município de São Francisco do Itabapoana, que expandiu a educação pré-escolar em 80%: não é por acaso que o disponível *per capita* é o menor da região, ficando em torno de R\$ 632,79. Encontramos, ainda, 653 crianças na classe de alfabetização, número superior ao de 1998, que foi de 453 crianças. Podemos afirmar que esse município está no movimento contrário dos demais, que, se não extinguiram as CA, as têm residualmente.

### **3. Região Serrana**

São grandes as disparidades desta região, que vão desde a presença do 7º município mais populoso (Petrópolis) até a do que tem o menor índice de desenvolvimento humano (Sumidouro).

A região tem como característica concentrar o maior número de municípios que perdem verbas para o Fundo – o que significa, em parte, ter que alocar as verbas da educação infantil para o ensino fundamental. São eles: Bom

Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Santa Maria

Madalena, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Trajano de Moraes.

Quadro 6 - Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região serrana do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001

REGIÃO SERRANA	PRÉ	CA	10% Educação	Disponível cri/ano	<b>RAZÃO</b> MUNICÍPIO/MÉDIA FINANCEIRA REGIONAL (R\$3.738,79)
BOM JARDIM	406	0	956.664,00	2.356,32	0,63
CANTAGALO	423	0	1.885.437,33	4.457,30	1,19
CARMO	533	0	1.004.962,67	1.885,48	0,50
CORDEIRO	446	0	783.542,00	2.125,65	0,56
DUAS BARRAS	487	0	728.697,33	1.496,30	0,40
NOVA FRIBURGO	2.572	0	3.873.705,33	1.506,11	0,40
PETRÓPOLIS	2.996	0	5.189.381,33	1.732,10	0,46
SANTA MARIA MADALENA	241	0	987.824,67	4.098,86	1,09
SÃO SEBASTIÃO DO ALTO	157	0	718.970,00	4.579,43	1,22
SUMIDOURO	76	0	866.342,67	11.399,25	3,04
TERESÓPOLIS	962	0	2.476.456,00	2.574,28	0,68
TRAJANO DE MORAIS	108	0	892.978,67	8.268,32	2,21
S. JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO	513	0	810.408,00	1.579,74	0,42
MACUCO	142	0	608.328,00	4.284,00	1,14

FONTES: Censo/2001/MEC/INEP e Tribunal de Contas do Estado do RJ

Em relação a Sumidouro, percebemos um disponível de R\$ 11.399,25, com uma rede que conta apenas com 76 crianças matriculadas. A situação de Trajano de Moraes é bastante delicada, no que se refere à organização do seu sistema de ensino: são 108 crianças na pré-escola, com um disponível de R\$ 8.268,32 e um contingente no ensino fundamental de apenas 511 alunos, perdendo, inclusive, recursos para o Fundo. O IDH apresentado pelo UNICEF é um dos menores do Estado, perdendo apenas para Sumidouro e Japeri.

Cantagalo, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto e Macuco têm o disponível bastante semelhante (em torno de 4 mil). Teresópolis ampliou a sua rede de ensino fundamental em 2001 em 56,6%, em relação a 1998. Este crescimento, possivelmente, custou caro à educação infantil, uma vez que as matrículas de 2001 situam-se aquém das de 1998 (962 em 2001 e 1023 em 1998).

Petrópolis, embora tenha expandido a sua rede de ensino fundamental em 20,4%, em relação a 1998, apresentou uma expansão de 62,2% das matrículas da pré-escola da rede municipal. Tem um *per capita* de R\$ 1.732,10, totalizando 2.996 crianças atendidas na pré-escola.

O município de Duas Barras expandiu as matrículas de ensino fundamental em 615%!

#### **4. Região Baixadas Litorâneas**

O aumento da população na região das Baixadas Litorâneas na década de 90 foi objeto de análise do IBGE, quando da publicação das últimas PNADs. O crescimento populacional, de 1996 para cá, foi de 19%, bem acima da média estadual, que ficou em 7%.

O número de crianças atendidas na educação pré-escolar, nos 12 municípios desta região, perfaz um total de 10.672 matrículas em 2001. Esse atendimento representa 7,2% das matrículas das redes municipais do Estado do

Rio de Janeiro. Cumpre destacar que Iguaba Grande, emancipado em 1997, foi o município cuja população mais cresceu desde então: 55%. Tal crescimento foi seguido por outros municípios da região, como Rio das Ostras (31%), Armação de Búzios (27%), Cabo Frio e Araruama (25%). Na região, o município onde a população menos cresceu foi Rio Bonito (7%), conforme apontam os dados do relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de fevereiro de 2001.

Quadro 7 - Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região Baixada Litorânea do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001

REGIÃO BAIXADA LITORÂNEA	PRÉ	CA	10% Educação	Disponível cri/ano	<i>RAZÃO MUNICÍPIO/MÉDIA FINANCEIRA REGIONAL (R\$1.687,36)</i>
ARARUAMA	1.182	0	1.512.904,00	1.279,95	0,75
CABO FRIO	2.219	0	3.413.955,33	1.538,51	0,91
CACHOEIRAS DE MACACU	846	44	1.326.280,67	1.490,20	0,88
CASIMIRO DE ABREU	716	0	1.539.587,33	2.150,26	1,27
RIO BONITO	1.073	0	1.185.228,67	1.104,59	0,65
SÃO PEDRO DA ALDEIA	660	0	1.224.640,67	1.855,52	1,09
SAQUAREMA	1.206	31	1.078.223,33	871,64	0,51
SILVA JARDIM	428	0	1.012.598,00	2.365,88	1,40
ARRAIAL DO CABO	508	0	822.907,33	1.619,90	0,96
RIO DAS OSTRAS	1.113	0	1.513.581,33	1.359,91	0,80
IGUABA GRANDE	236	0	666.809,33	2.825,46	1,67
ARMAÇÃO DOS BÚZIOS	485	0	866.457,33	1.786,51	1,05

FONTES: Censo/2001/MEC/INEP e Tribunal de Contas do Estado do RJ

Embora o crescimento populacional tenha sido tão expressivo, o mesmo não podemos dizer em relação ao atendimento. De 1998 para 2001, pode ser

observado um acréscimo de 12,2% das matrículas na educação pré-escolar. Já o ensino fundamental teve um crescimento de matrículas da ordem de 40,3%.

Os disponíveis criança/ano são similares, nesta região. Destacamos Iguaba Grande, com o maior *per capita* para a pré-escola (foi um dos municípios de maior expansão de matrículas no ensino fundamental, da ordem de 81%). O crescimento da pré-escola foi de apenas 10%. O menor disponível criança/ano é o de Saquarema, valor ainda maior do que tem sido destinado pelo Fundo para o ensino fundamental.

## 5. Região do Médio Paraíba

Quadro 8 - Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região Médio Paraíba do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001

REGIÃO MÉDIO PARAÍBA	PRÉ	CA	10%Educação	Disponível cri/ano	RAZÃO MUNICÍPIO/MÉDIA FINANCEIRA REGIONAL (R\$2.024,67)
BARRA DO PIRAÍ	2.132	0	1.802.902,67	845,64	0,41
BARRA MANSA	1.104	0	4.790.544,67	4.339,26	2,14
PIRAÍ	807	0	2.639.914,00	3.271,26	1,61
RESENDE	1.763	0	4.123.964,67	2.339,17	1,15
RIO CLARO	363	0	939.300,67	2.587,60	1,27
RIO DAS FLORES	1.113	0	1.513.581,33	1.359,91	0,67
VALENÇA	2.059	0	1.629.038,00	791,18	0,30
VOLTA REDONDA	3.216	1.420	12.533.821,33	2.703,59	1,33
ITATIAIA	966	0	1.620.471,33	1.677,51	0,82
QUATIS	262	169	657.081,33	1.524,55	0,75
PINHEIRAL	477	0	754.588,67	1.581,95	0,78
PORTO REAL	398	190	749.380,00	1.274,46	0,62

FONTES: Censo/2001/MEC/INEP e Tribunal de Contas do Estado do RJ

A região do Médio Paraíba é composta por 12 municípios. Destes, apenas três perdem recursos para o Fundo: Pirai, Rio Claro e Rio da Flores. No caso de Rio das Flores, verifica-se um acréscimo considerável de matrículas na rede municipal em 2001 – 264 para 1.113 crianças. Em movimento contrário, destaca-se Volta Redonda, que, em 98, tinha 5.148 crianças matriculadas e, em 2001, as matrículas decresceram para 3.216. Embora tenha tido diminuição na oferta, pode-se atentar para o fato de que ainda existem crianças matriculadas no CA em 2001 (1.420 crianças), o que parece significar um cuidado que deva estar sendo tomado para a integração desses alunos pelo ensino fundamental. O disponível criança/ano, nessa região, guarda certa homogeneidade, estando Valença e Barra do Pirai numa extremidade e Barra Mansa em outra.

## 6. Região Centro Sul

Quadro 9 - Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região Centro Sul do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001

REGIÃO CENTRO SUL	PRÉ	CA	10% Educação	Disponível cri/ano	RAZÃO MUNICÍPIO/MÉDIA FINANCEIRA REGIONAL (R\$1.968,32)
ENG. PAULO DE FRONTIN	282	0	712.026,00	2.524,91	1,28
MENDES	320	171	776.476,00	1.581,42	0,80
MIGUEL PEREIRA	490	0	839.930,67	1.714,14	0,87
PARAÍBA DO SUL	1.073	0	1.092.856,67	1.018,51	0,51
SAPUCAIA	279	0	910.232,00	3.262,48	1,65
TRÊS RIOS	1.024	0	1.638.272,00	1.599,88	0,81
VASSOURAS	578	0	1.010.765,33	1.748,73	0,88
PATY DO ALFERES	562	0	837.498,67	1.490,21	0,75
COM. LEVY GASPARIAN	311	0	644.806,67	2.073,33	1,05
AREAL	247	0	659.398,67	2.669,63	1,35

FONTE: Censo/2001/MEC/INEP e Tribunal de Contas do Estado do RJ

Dos 10 municípios que compõem esta região, apenas três perdem verbas para o Fundo, em 2001. São eles: Engenheiro Paulo de Frontin, Sapucaia e Mendes. Este último mantém 171 alunos no CA em 2001, tal como os tinha em 98 (173 alunos) e o atendimento municipal para a educação pré-escolar também continua o mesmo – 320 crianças atendidas em 98 e em 2001.

O disponível criança/ano não sofre significativa variação nesta região, oscilando de R\$ 1.081,00, em Paraíba do Sul, para R\$ 3.262,48, em Sapucaia. Paty do Alferes e Três Rios se destacam no incremento das matrículas da pré-escola, que, no ano de 98, estavam em torno de 298 e 789 respectivamente e, em 2001, subiram para 562 e 1024 crianças.

## 7. Região Litoral Sul

Esta região tem características socioeconômicas, grosso modo, similares, embora as políticas educacionais sejam bastante díspares.

Quadro 10 - Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região Litoral Sul do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001

REGIÃO				Disponível	<i>RAZÃO MUNICÍPIO/MÉDIA FINANCEIRA REGIONAL (R\$3.441,31)</i>
LITORAL SUL	PRÉ	CA	10%Educação	cri/ano	
ANGRA DOS REIS	785	0	5.930.776,67	7.555,13	2,19
MANGARATIBA	1.290	0	956.170,00	741,22	0,21
PARATY	521	0	1.056.378,00	2.027,60	0,58

FONTE: Censo/2001/MEC/INEP e Tribunal de Contas do Estado do RJ

Angra apresentou acréscimo de matrículas em mesma proporção para o ensino fundamental e para a pré-escola, extinguiu as classes de alfabetização e apresenta o disponível criança/ano mais alto da região.

Paraty mais do que dobrou o atendimento à criança pré-escolar – 221 crianças em 98 para 521 crianças em 2001. O *per capita* nos permite inferir que é possível continuar a expandir a rede municipal, mantendo a qualidade. Entretanto, como a região é composta por muitas ilhas, o acesso dos professores, bem como do material de consumo, pode dificultar esse processo.

Já Mangaratiba apresenta um disponível criança/ano girando em torno do que tem estabelecido o Fundef para o Estado do Rio de Janeiro, em 2001. Tanto o ensino fundamental quanto a educação infantil cresceram neste município: 100% e 50%, respectivamente.

## 8. Região Noroeste

Dos 13 municípios que compõem esta região, sete perdem recursos para o Fundo Estadual: Cambuci, Itaocara, Laje do Muriaé, Miracema, Italva, Aperibé e São José do Ubá.

Quadro 11 - Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001

REGIÃO : NOROESTE	PRÉ	CA	10%Educação	Disponível	RAZÃO
					MUNICÍPIO/MÉDIA FINANCEIRA REGIONAL (R\$2538,31)
BOM JESUS DO ITABAPOANA	1.118	0	1.095.288,67	979,69	0,38



CAMBUCI	304	0	836.653,33	2.752,15	1,08
ITAOCARA	354	0	900.729,33	2.544,43	1,00
ITAPERUNA	1.285	0	2.039.568,00	1.587,21	0,62
LAJE DO MURIAÉ	122	0	588.872,67	4.826,83	1,90
MIRACEMA	809	0	861.708,67	1.065,15	0,41
NATIVIDADE	729	0	778.286,67	1.067,61	0,42
PORCIÚNCULA	767	0	730.154,00	951,96	0,37
SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA	1.031	0	1.154.848,00	1.120,12	0,44
ITALVA	223	0	735.018,00	3.296,04	1,29
VARRE-SAI	469	0	579.144,67	1.234,85	0,48
APERIBÉ	344	0	576.712,67	1.676,49	0,66
SÃO JOSÉ DO UBÁ	60	0	593.736,00	9.895,60	3,89

FONTE: Censo/2001/MEC/INEP e Tribunal de Contas do Estado do RJ

Em Bom Jesus, constata-se o acréscimo do ensino fundamental e o decréscimo da pré-escola, do ano de 98 para o ano de 2001, seguindo a tendência de muitos municípios do Estado e obedecendo à lógica do Fundo.

A menor rede municipal de educação pré-escolar está situada em São José de Ubá, com 60 crianças, totalizando o disponível criança/ano mais alto da região. Em seguida, Laje do Muriaé, com um atendimento numérico também inexpressivo e o segundo maior *per capita* da região. Miracema também reduziu o atendimento na pré-escola.

## 9. Capital

Quadro 12 - Matrícula, arrecadação e disponível criança/ano, segundo o segmento de ensino das redes municipais da região da Capital do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001

REGIÃO CAPITAL	PRE	CA	10%Educação/01 cri/ano	Disponível
RIO DE JANEIRO	71.846	0	105.851.423,33	1.473,31

FONTE: Censo/2001/MEC/INEP e Tribunal de Contas do Estado do RJ

Rio de Janeiro, um capítulo à parte, aumentou de 98 para 2001, em 43%, as matrículas da educação pré-escolar. A capacidade de acréscimo é grande, tendo um disponível criança/ano de R\$ 1473,31.

Em termos do Estado, verificamos que os 10% arrecadados por todos os municípios (nesta simulação, a arrecadação estadual não fez parte deste trabalho) ficou em torno de R\$ 245.094,31 que, divididos pelo número de matrículas das redes municipais, geraria um disponível médio de R\$ 1.583,11. Este valor (duas vezes superior ao *per capita*/ano do ensino fundamental) nos faz acreditar, por um lado, que o potencial do atendimento é enorme e, por outro, que o número de crianças que poderiam estar sendo atendidas é também muito elevado.

As relações entre atendimento e arrecadação foram apenas uma simulação, entretanto, os números encontrados não são fictícios: eles representam a realidade encontrada.

Este exercício permite desvendar que muitos municípios vêm utilizando o discurso do Fundef para se descomprometer com o atendimento das crianças de 0 a 6 anos. Ao mesmo tempo, fornece subsídios mais concretos para os estudos em torno do Fundef. As creches muito recentemente fazem parte do Censo Escolar, transformando a realidade encontrada neste estudo. Os acordos

financeiros em torno da sustentação das creches são ainda pouco visíveis, devido à multiplicidade de fontes e formas de concretização dos recursos - alguns municípios, com as verbas da assistência, assumem esse atendimento: não são todos e as formas de convênio usuais, nesse atendimento que nasce e se enraíza na assistência, são também diversas. Fica registrada a necessidade e a importância de desvendar os caminhos financeiros que subsidiam as creches nos municípios, com certeza, uma tese à parte.

A tabela abaixo mostra um quadro síntese da situação do Estado. Para tanto, foi elaborada uma razão entre a disponibilidade financeira municipal e a regional, resultando um valor médio da disponibilidade financeira estadual. Ao longo do texto, foi possível perceber os municípios que estão acima ou abaixo da média regional (razão maior ou menor que 1 respectivamente). Conhecendo a média estadual, é possível traçar um paralelo entre as regiões, permitindo-nos inferir quais as regiões que dispõem de um *per capita* financeiro muito acima da média.

Quadro 13 – Matrícula de pré-escola e Classe de Alfabetização, média financeira regional disponível criança/ano, razão da média financeira regional e estadual, segundo o segmento de ensino das redes municipais das regiões do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2001

<i>Região</i>	<i>Matrícula</i>	<i>Média financeira regional</i>	<i>Razão média mun/média estadual (R\$2648.85)</i>
<i>Metropolitana<sup>(1)</sup></i>	88570	4305.94	1.62
<i>Norte</i>	18506	1486.15	0.56
<i>Serrana</i>	10062	3738.79	1.41
<i>Baixada Litorânea</i>	10747	1687.36	0.63
<i>Médio Paraíba</i>	15161	2024.67	0.76
<i>Centro Sul</i>	5337	1968.32	0.74
<i>Litoral Sul</i>	2596	3441.31	1.29
<i>Noroeste</i>	7615	2538.31	0.95

(1) – inclusive a capital

A Região Norte é aquela que apresenta a menor média regional, a Metropolitana a maior média e, na condição ideal (razão é igual a 1), está a Região Noroeste. Vale lembrar que a média regional, se compararmos com o valor aluno/ano do ensino fundamental, é mais de três vezes aquele do ensino fundamental.

Considerando que as secretarias municipais de educação do Estado estão comprometidas quase que integralmente com o Ensino Fundamental, atuando de forma ainda incipiente com a Educação Infantil, fica evidente a importância da ação supletiva do MEC para o incremento do atendimento e para a busca de qualidade.

Além do orçamento municipal para o atendimento da educação infantil e do ensino fundamental, garantido em Lei pela Constituição, as secretarias municipais também contam com o financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e vinculada ao Ministério da Educação. A missão desse órgão é a de captar recursos financeiros e destiná-los ao financiamento do ensino e, sobretudo, prestar assistência financeira a projetos e programas

voltados à educação pública brasileira. Para isso, o FNDE conta com duas fontes principais de recursos: o Tesouro Nacional e o Salário-Educação. A sistemática de financiamento é feita a partir da elaboração, pelas secretarias municipais de educação e organizações não governamentais, de um Plano de Trabalho Anual – PTA e, se aprovado, a formalização de um convênio que exige uma prestação de contas bastante rigorosa.

De 1995 a 1998, as normas de financiamento do MEC/FNDE fixavam como prioritários para a liberação de recursos os municípios vinculados ao Programa Comunidade Solidária<sup>50</sup>. A título de ilustração, em 1995, o principal projeto do Comunidade Solidária - que atua prioritariamente na área de Educação de Jovens e Adultos - para a área da Educação Infantil chamou-se Universidade Solidária. No âmbito desse programa e na área voltada para as crianças de 0 a 6 anos, no atendimento educacional, as atividades realizadas limitaram-se a mobilizar mil estudantes, de 62 universidades brasileiras, para o trabalho em cem municípios do Nordeste e Vale do Jequitinhonha, pautando-se na transmissão de conhecimentos básicos e genéricos sobre educação e saúde. Atente-se para o fato de que essas ações não se relacionaram à expansão do atendimento nem à qualidade da educação infantil.

A política educacional adotada em 1999 pelo governo federal para a educação foi

(...) pautada por grande ênfase à qualidade do ensino, priorizando ações de qualificação de docentes, fornecimento de material didático-pedagógico de melhor qualidade e programas que propiciaram aceleração da aprendizagem, buscando beneficiar alunos da pré-escola, do ensino fundamental regular, da educação especial, indígena e de jovens e adultos. (Relatório MEC/FNDE, p. 19, 1999)

Entretanto, em relação às ações municipais passíveis de financiamento pelo MEC/FNDE, nesses anos, destacou-se, apenas, o apoio para a compra de material didático-

---

<sup>50</sup> O Programa Comunidade Solidária foi criado pelo Governo Federal como uma estratégia de combate à fome, à miséria e à exclusão social. Em 1998, havia 1368 municípios caracterizados como bolsões de pobreza, que receberam especial atenção do Programa.

pedagógico para os alunos do pré-escolar. De todas as ações financiadas pelo MEC/FNDE, em 1998, no Estado do Rio de Janeiro, o montante não chegou a R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) e, em 1999, não houve liberação de recursos. Em 2000, embora o número de projetos elaborados/cadastrados pelos municípios brasileiros tenha ultrapassado os demais projetos referentes a outras modalidades de ensino (ensino fundamental, educação especial, educação de jovens e adultos, saúde escolar, transporte escolar), o número de projetos conveniados foi bem abaixo do solicitado: dos 3.249 projetos, apenas 519 foram conveniados, representando 16% da demanda.

No ano de 2000, o relatório do FNDE não disponibilizou a quantidade de projetos financiados para o Rio de Janeiro. Em 2001 e 2002, foram liberados para o Estado R\$ 149.779,08 e R\$ 103.189,68, respectivamente, o que mostra uma tendência do governo federal em, aos poucos, ir, progressivamente, negligenciando o financiamento para a Educação Infantil.

Portanto, tal como visto no cenário acima, é urgente a ação e metodologia de implantação da educação infantil pelo Ministério da Educação, para que os fatos oficiais não se tornem letra morta.

No embate/debate de cuidar e/ou educar crianças, nasce a necessidade de estabelecer um currículo para a educação infantil. Entretanto, currículo é identidade e, portanto, é necessário perguntarmos que espaço queremos assegurar na construção da história da educação infantil: “extensão do lar, da família”, ou seja, um lugar destinado a garantir o cuidado e a assistência à criança na ausência da mãe ou o de instância preparatória para o ensino? Na verdade, essa identidade assume diferentes perfis, ora pendendo para a escolarização, ora para o assistencialismo.

Assim, foi essa a preocupação que me motivou a pesquisar de forma mais sistemática, no capítulo a seguir, a situação da educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: organização dos sistemas de ensino e dos conselhos municipais de educação, organização e funcionamento da rede pública municipal de educação infantil, cobertura do atendimento, ingresso e carreira dos profissionais e modos de gestão. Assim, é possível construir o panorama da educação infantil no Rio de Janeiro, carregado de experiências e das contradições inerentes às práticas sociais. Neste quadro, residem os diferentes matizes da educação infantil.

## **CAPÍTULO 5 – OS ACHADOS DA PESQUISA DE CAMPO**

### 5.1 - Os dados quantitativos

Adotaram-se como estratégia metodológica, conforme já apontado no capítulo 3, além da revisão de literatura e análise documental, os instrumentos elaborados no processo de pesquisa, quais sejam: elaboração de um questionário às Secretarias de Educação dos então 91 municípios do Estado<sup>51</sup>; e a realização de entrevistas individuais com equipes responsáveis pela educação infantil nos municípios da Região Metropolitana (que concentram 1,1 milhões das 1,5 milhões de crianças de 0 a 6 anos residentes no Estado do Rio de Janeiro) e coletivas, reunindo as equipes de diferentes municípios por pólo.

Este item irá analisar os dados obtidos através da aplicação do questionário e o próximo estará centrado nas entrevistas.

Dos 91 municípios do Estado do Rio de Janeiro, 54 deles devolveram o questionário respondido, sendo que em dois municípios – Rio de Janeiro e Campos dos Goytacazes – tanto a Secretaria de Educação quanto a de Desenvolvimento Social responderam ao questionário. Tal fato se deve à responsabilidade das secretarias de assistência/bem-estar/desenvolvimento social desses municípios, com o atendimento direto ou indireto, através de convênios, às crianças de 0 a 3 anos. Isso não significa que outras secretarias não tenham a mesma situação - como podem mostrar os dados obtidos -, mas que as secretarias de educação não se mobilizaram em preencher o questionário de forma compartilhada com a secretaria de assistência/bem-estar/desenvolvimento ou mesmo não solicitaram outro instrumento, para que fosse possível fazer um balanço das ações e propostas existentes naqueles municípios.

---

<sup>51</sup> Hoje são 92 municípios, pela recente emancipação de Mesquita.



São consideradas, neste estudo, as regiões do Estado definidas pelo IBGE, totalizando 9 regiões, conforme apontado no item anterior. Para que se tenha a dimensão dos municípios que devolveram o questionário, a tabela a seguir apresenta o fluxograma das devoluções, por região:

Tabela 12: Regiões, segundo os municípios que devolveram os questionários e os que as compõem. Estado do Rio de Janeiro – 2000.

R	Capital	Metropolitana	Noroeste	Norte	Serrana	Baixas Litorâneas	Médio Paraíba	Litoral Sul Fluminense	Centro Sul
<b>Municípios</b>									
54 <sup>(1)</sup>	1	12 (70%)	9 (70%)	6 (67%)	6 (42%)	9 (75%)	5 (42%)	1 (33%)	5 (50%)
91 <sup>(2)</sup>	1	17	13	9	14	12	12	3	10

Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2000.

- (1) Total de municípios que responderam ao questionário  
 (2) Total de municípios do Estado do RJ, exceto Mesquita.

Destacam-se os municípios das Regiões das Baixadas Litorâneas, Metropolitana, Noroeste e Norte, com um índice de devolução bastante elevado, ou seja, acima da média de devolução. Já as Regiões Centro Sul, Serrana, Médio Paraíba e Litoral Sul Fluminense, embora não possam ser consideradas como regiões de baixo índice de devolução, podemos classificá-las como abaixo da média de devolução, qual seja, a de 56%.

Para melhor visualizar quais os municípios que devolveram os questionários preenchidos, em cada região, optamos em apresentar, no quadro abaixo, todos os municípios, segundo as regiões do Estado em que se localizam, destacando aqueles que fazem parte deste estudo:

Quadro 14 - Municípios segundo as regiões do Estado em que se localizam. Estado do Rio de Janeiro – 2000.

Capital	Metropolitana	Noroeste	Norte	Serrana	Baixas Litorâneas	Médio Paraíba	Litoral Sul Fluminense	Centro Sul
Rio de Janeiro	Duque de Caxias Guapimirim Nilópolis Tanguá Paracambi Belford Roxo Niterói São Gonçalo Maricá São João de Meriti Japeri Queimados	Itaperuna Porciúncula Varre-Sai Laje de Muriaé Itaocara Miracema Natividade Santo Antônio de Pádua Italva	Campos dos Goytacazes Quissamã Cardoso Moreira Conceição de Macabu Macaé Carapebus	Trajano de Moraes Sumidouro Santa Maria Madalena Cantagalo Carmo Cordeiro	Casimiro de Abreu Rio das Ostras Silva Jardim Iguaba Grande Cabo Frio Armação de Búzios São Pedro da Aldeia Saquarema Arraial do Cabo Rio Bonito	Rio Claro Piraí Volta Redonda Valença Porto Real	Angra dos Reis	Três Rios Paraíba do Sul Miguel Pereira Paty do Alferes Areal
	Itaboraí Itaguaí Magé Seropédica Nova Iguaçu	Bom Jesus de Itabapoana Cambuci Aperibé São José de Ubá	São Fidélis São João da Barra São Francisco do Itabapoana	Bom Jardim Duas Barras Nova Friburgo Petrópolis São Sebastião do Alto Terresópolis São José do Vale do Rio Preto Macuco	Araucária Cachoeiras de Macacu	Resende Barra Mansa Barra do Piraí Rio das Flores Itatiaia Quatis Pinheiral	Paraty Mangaratiba	Paulo de Frontin Mendes Sapucaia Vassouras Comendador Levy Gasparian

### 5.1.1 ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO E DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO<sup>52</sup>

Dos 54 municípios que enviaram o questionário, 52 já possuem o seu próprio sistema de ensino, sendo que um município optou pela organização do seu sistema integrado ao sistema estadual, o município de Carapebus, na Região Norte Fluminense. O município de Cardoso Moreira, nessa mesma região, não respondeu a este quesito. Esta não resposta pode remeter ao desconhecimento do respondente sobre o que é um sistema de ensino, hipótese que, se confirmada, nos leva a pensar na gravidade do fato: a equipe técnica da secretaria de educação deve estar atenta para a responsabilidade que tem em relação à oferta, à organização e à qualidade do atendimento público e privado daquele município. Nesse sentido, o papel de uma secretaria de educação diz respeito à gestão da rede pública e privada de educação infantil daquela região, ou seja, orientar o credenciamento e o funcionamento das instituições de educação infantil.

A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ - entendeu a necessidade de criação de uma lei para a organização do seu sistema de ensino estadual. Entretanto, a lei que estabelece as “Diretrizes para a organização do sistema de ensino do Estado do Rio de Janeiro” - Lei nº 4528 - foi sancionada, apenas, em março de 2005. Ora, se o questionário foi enviado após o término estabelecido pela LDB para que todas os estabelecimentos de creches e pré-escolas tenham sido credenciados em seus respectivos sistemas de ensino (dezembro de 1999), já se pode perceber o papel pouco indutor que o Estado vem desempenhando na formulação e organização das instituições de ensino, tanto públicas quanto privadas. Assim, o município de Carapebus, ao optar pelo seu sistema de ensino vinculado ao sistema estadual, ficou bastante defasado e, quem sabe, prejudicado na composição da educação básica municipal (entendendo as instituições públicas e privadas). Da mesma maneira, sabendo a importância das políticas estaduais na organização municipal, uma vez que muitas regiões carecem de condições físico-financeiras e de recursos humanos, os outros 53 municípios tiveram que se organizar a partir do seu próprio contexto, muitas vezes, sem poderem se apropriar das reflexões, estudos e pesquisas disseminadas no Estado.

Na ocasião de discussão do então projeto de lei, a Comissão de Educação da ALERJ promoveu algumas audiências públicas com secretários municipais de educação, universidades e organizações não-governamentais. Tendo oportunidade de representar o

---

<sup>52</sup> Este item engloba as questões nº 1, 2 e 3 do questionário.

Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro, nesta reunião, podemos levantar reflexões referentes à referida lei. Como exemplo de tais questionamentos, podemos citar o capítulo II “da composição do sistema”, artigo 7º, que estabelece que o sistema de ensino é composto de:

- I** – instituições de Educação Básica criadas e mantidas pelo Poder Público Estadual;
- II** – instituições de Educação Infantil – em caráter emergencial –, enquanto estiverem em vigor parcerias entre estado e municípios;
- III** – instituições de Ensino Fundamental e Médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- IV** – instituições de Educação Superior criadas e mantidas pelo Poder Público Estadual e pelo Poder Público Municipal, inclusive as que estejam sob supervisão federal;
- V** – órgãos estaduais de educação.

O sistema de ensino “adotou”, na lei, a competência para o atendimento educacional, da rede estadual de ensino, e não a organização propriamente dita da educação infantil, do ensino fundamental e médio, formulando que o sistema será composto pelas “Instituições de Educação Infantil”, apenas em caráter emergencial. Conforme mencionado no capítulo 2, “A institucionalização da infância”, o grande desafio é o de construir um sistema de ensino no qual as esferas governamentais (municipal, estadual e federal) atuem de forma integrada, com o objetivo de concretização de uma escola pública de qualidade, coerente e destinada a todos os cidadãos brasileiros. O sistema do Estado foi organizado no sentido de liberar a rede pública da necessidade de atendimento com a infância e deixar com que as escolas privadas se organizem, de acordo com as conveniências de mercado (as propostas pedagógicas, a formação dos professores, os padrões de infra-estrutura se constituem um capítulo importante e omissos na lei).

No que se refere à existência de Conselho Municipal de Educação, constatamos que 49 municípios têm conselhos, 4 estão em processo de organização – Cantagalo e Carmo, na Região Serrana; Guapimirim e Rio Bonito, na Região Metropolitana - e um não tem conselho próprio, Carapebus, uma vez que está articulado ao Conselho Estadual de Educação.

Vale observar que, dos que disseram que têm Conselho Municipal de Educação, 57,1% possuem um setor específico para a Educação Infantil e 78% possuem profissionais específicos para a Educação Infantil. A especificidade do atendimento em relação à criança de 0 a 6 anos nos induz à pergunta sobre a competência das equipes que não dispõem de um setor específico para a educação infantil, na formulação de uma política municipal de educação infantil que expresse as orientações referentes ao acompanhamento a estas instituições, além da apropriação dos padrões mínimos necessários para um atendimento de qualidade.

De maneira geral, outras secretarias, além da Secretaria de Educação, prestam serviços educacionais à população infantil. Entre elas se destacam a Secretaria de Saúde, fazendo tratamento e acompanhamento médico e odontológico e organizando programas educativos de prevenção de doenças, e a Secretaria de Assistência/Bem-Estar/Desenvolvimento, organizando e mantendo creches e dando assistência social à criança, ao adolescente e à família. Os serviços de assistência são considerados pelas secretarias, conforme apontado, como um atendimento educacional. As respostas ao tipo de atividade desenvolvida por essas secretarias foram bastante diversas: cesta básica, médicos de família, exploração turística, vacinação e prevenção, oficinas de artesanato e atendimento psicológico. Estranho supor que estas ações sejam qualificadas, pelos informantes, como um serviço do tipo educacional. Em geral, como apontado, são programas integrados às creches e pré-escolas, que, em muitos casos, conforme observação, se resumem a este atendimento.

Esse dado é bastante relevante, uma vez que o atendimento em creches e pré-escolas, desde dezembro de 1999, está vinculado à coordenação da Secretaria de Educação. Assim, a verba da Assistência para esse atendimento deveria, em princípio, ser transferida para a Secretaria de Educação. Entretanto, como observamos nas entrevistas, muitas secretarias vinculadas ao bem estar social, depois que deixaram de atender às crianças, principalmente às de creche, passaram a ter outro destino para os recursos existentes, como, por exemplo, possivelmente, os citados acima.

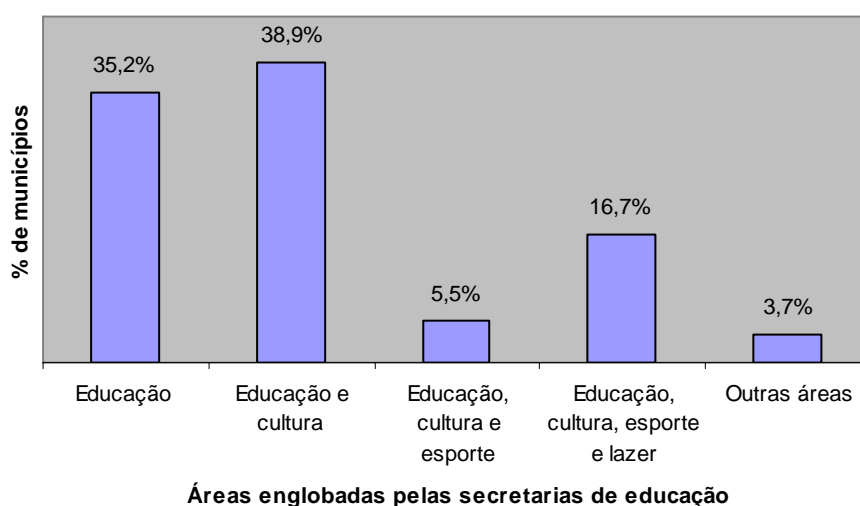
As secretarias de Japeri, Belford Roxo, Queimados e Tanguá, para citar os municípios da Região Metropolitana, foram aquelas que não levantaram nenhum tipo de atendimento, quando a elas se perguntou “Que secretarias

prestam serviços educacionais à população infantil?” As secretarias da Região Metropolitana são aquelas que, como verificado no capítulo anterior, concentram uma alta porcentagem de crianças de 0 a 6 anos residentes, mas que, contraditoriamente, têm um baixo índice de cobertura.

### 5.1.2 ÁREAS QUE ENLOBAM AS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO<sup>53</sup>

Quanto às áreas englobadas pela Secretaria de Educação, a maior incidência recai na área de cultura – 21 Secretarias de Educação e Cultura, seguidas por 19 Secretarias de Educação, Cultura, Esporte e Lazer; 3 de Educação, Cultura e Esporte (Gráfico 3). Vale destacar que, em 19 municípios, a Secretaria de Educação não engloba outras áreas de atuação, o que revela maior especificidade de funções e possibilidade de concentração nas questões educacionais.

Gráfico 3 - Distribuição dos municípios por áreas englobadas pelas secretarias de educação. Estado do Rio de Janeiro - 2000.



Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000.

Pode-se dizer que 65% das secretarias municipais de educação assumem as funções da cultura e/ou esporte, lazer, turismo entre outras, o que, com certeza, cria um *ethos* institucional diferente daquelas que só assumem a educação. A identidade da secretaria é construída a partir da sua missão, das diretrizes de sua criação e, no caso da educação, do compromisso com a escola, da formação dos profissionais, do espaço físico, mobiliário, material de consumo, condições do prédio, proporção adulto-criança, proposta pedagógica, enfim, da criação de um clima escolar referente à sua função. Compartilhar secretarias, quando há uma

<sup>53</sup> Este item engloba as questões 4, 5, 6 e 7 do questionário.

política clara e bem definida sobre o atendimento educacional, os deveres das instituições – regulamentação do atendimento e formação de professores - e os direitos das crianças pode enriquecer o processo. Entretanto, quando essa política não está definida ou está ainda em construção, pode se traduzir em vários problemas. Destaca-se que as secretarias de educação que compartilham outras pastas estão localizadas nas regiões mais distantes dos grandes centros urbanos. Porém, municípios como Itaperuna, Porciúncula, Varre-Sai e Laje do Muriaé fogem a essa regra.

O organograma das secretarias municipais de educação, solicitado pelos pesquisadores a essas instâncias, no sentido de obter mais informações sobre as diferentes formas de organização, nos fornece a dimensão dos diversos setores, as áreas de atuação e seus níveis hierárquicos. Observa-se que apenas 29 secretarias anexaram o organograma, o que nos suscita algumas questões sobre a não devolução desse dado: a estrutura das secretarias é flexível? Ou seja, apresenta diferentes contornos – competência e responsabilidade da equipe – de acordo com a realidade encontrada, distanciando-se do previsto no organograma? Estas secretarias têm um “organograma prático”, mas não enquanto representação gráfica da estrutura? A falta de organograma seria falta de organização ou flexibilidade da estrutura?

Essa variedade de organização das secretarias, verificada pela análise dos organogramas, se reflete também no que diz respeito ao acompanhamento pedagógico às escolas: 52 secretarias responderam que possuem uma equipe de profissionais envolvidos nessa atividade, e 2 secretarias responderam que não têm equipe (Miguel Pereira, na Região Centro Sul e Itaocara, na Região Noroeste). Nesse último caso, podemos perguntar se elas não têm realmente equipe ou se não fazem o acompanhamento. Isto porque elas podem não ter uma equipe específica para supervisionar pedagogicamente as escolas, mas o acompanhamento pode ser realizado por outros técnicos de funções diferenciadas.

Das secretarias que afirmaram ter setor específico de Educação Infantil, 93,9% têm profissionais específicos para tal setor, 84,8% têm profissionais que acompanham e orientam a educação infantil e, em 57,6% dos municípios, o plano de carreira para os profissionais foi elaborado. Tal fato, a princípio, aponta para uma valorização do atendimento de educação infantil, nas redes municipais. A situação das creches é ainda obscura, visto que esse atendimento, em muitas localidades, é feito pela Secretaria de Assistência / Desenvolvimento Social, conforme apontam os questionários.

Vale observar ainda que, dos que têm equipe para acompanhamento pedagógico, todos afirmam orientarem estabelecimentos de educação infantil. Não foi possível observar no organograma, tampouco nas respostas a esses quesitos sobre o sistema de ensino, o lugar das creches e pré-escolas privadas nas secretarias de educação. A não referência às atividades de orientação, credenciamento, supervisão e fiscalização por todos os municípios nos faz supor a falta de articulação dessas redes – pública e privada – no sistema de educação, ou melhor, a provável existência de uma política diferenciada para creches e pré-escolas públicas e privadas.

Em artigo sobre a regulamentação da educação infantil, Malta (1998), baseada nas preocupações de Gwen Morgan sobre o processo de regulação da oferta e do atendimento educacional, irá definir a importância do estabelecimento de padrões mínimos de qualidade na concessão de autorização para o funcionamento das instituições, a fim de que

ênfatize o interesse público e a proteção das crianças e famílias, procurando minimizar a defesa dos interesses corporativos dos profissionais e evitando parecer que os estabelecimentos já existentes estão sendo beneficiados pelo controle do aumento da concorrência (1998, p.46).

Quando perguntamos sobre o número de profissionais que compunham a equipe de acompanhamento, tivemos uma enorme dispersão – mínimo 1 e máximo 155 técnicos -, diferença esperada, se levarmos em consideração o tamanho e a diversidade dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Certamente, as secretarias, como um todo, estão envolvidas com a área pedagógica. Vale indagar qual o compromisso das secretarias com as escolas da sua competência – rede pública e rede privada -, já entendendo que o município é um ente federativo autônomo e tem titularidade para assumir a rede de ensino como um todo.

### **5.1.3 Cobertura do atendimento<sup>54</sup>**

A partir da constatação de que a maioria dos municípios já possui sistema próprio de ensino e, por isso, já gozam de plena autonomia para organizar e gerir a educação, de acordo com as especificidades municipais, procuramos conhecer a realidade educacional, cobertura do atendimento, dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Isso significa dizer que, de



posse dos dados, buscamos traçar um panorama da cobertura do atendimento da educação básica e, mais detalhadamente, da educação infantil, para compreender a realidade do atendimento, a concepção de educação e os modos de implementação das políticas para a infância.

Para tanto, as informações sobre (I) o número de docentes e de alunos matriculados na educação básica, por dependência administrativa; (II) o número de crianças, de 0 a 10 anos, matriculadas em 1999, na rede municipal, por modalidade de ensino e série; (III) o número de estabelecimentos de ensino de educação infantil e sua distribuição por instância administrativa e (IV) o número de estabelecimentos, de turmas, de docentes, de alunos e de auxiliares de educação infantil e sua distribuição em creches e pré-escolas, respectivamente, foram fundamentais fontes de pesquisa e, com este objetivo, incluídas no questionário. Pretendendo, ainda, nos aproximar da realidade dos municípios, indagamos sobre a população infantil de 0 a 6 anos de cada município, por entendermos que, para se traçar uma política de inclusão em que a educação infantil seja, de fato, *um dever do estado, um direito da criança e uma opção dos pais*, é necessário saber o número total de crianças dessa faixa etária, a fim de buscar meios e recursos para atender à demanda, além de poder calcular o percentual de atendimento e observar áreas de maior concentração, para a construção de estabelecimentos de educação.

Devido às lacunas de preenchimento do questionário, falta de informações e divergências de fonte e ano dos dados fornecidos pelos municípios, para analisar a cobertura do atendimento, optamos pela utilização de dados do IBGE e do MEC. Assim, elaboramos uma tabela com informações do IBGE (número de crianças de 0 a 6 anos de cada município, segundo a estimativa para 1999), do INEP- Censo Escolar de 1999 (Pré-escola e Classes de

---

<sup>54</sup> Este item engloba as questões de nº 13, 14 do questionário.

Alfabetização) e dos municípios (população infantil de 0 a 6 anos e número de crianças matriculadas na educação infantil).

Dos 54 municípios que responderam ao questionário, apenas 21 (38,9%) informaram sobre o número de crianças de 0 a 6 residentes no município, sendo que, desses, em apenas 6 (Campos, Italva, Quissamã, Rio Claro, Sumidouro, Volta Redonda) o número se aproxima da estimativa do IBGE (menos de 10% de diferença); os demais subdimensionam o número de crianças residentes. Fica evidente que a maioria dos municípios não conhece a sua população infantil de 0 a 6 anos de idade e, certamente, esse desconhecimento tem implicações para o traçado de políticas municipais para a educação infantil. A elaboração de metas para um Plano Municipal de Educação, como prevêem a LDB e o Plano Nacional de Educação, está, evidentemente, condicionada ao conhecimento do número das crianças residentes naquele município, por faixa etária, a fim de que se estabeleçam as previsões de cobertura, segundo as diferentes idades.

Quanto ao total de crianças matriculadas na educação infantil, qualquer comparação entre os dados fornecidos pelo Censo Escolar e os dos municípios seria precipitada. Observando as colunas “crianças matriculadas na Educação Infantil” e “dados do Censo Escolar – Pré-escola e CA” (Tabela 2 em anexo), as diferenças mostram que os municípios usaram critérios diferentes dos do Censo Escolar para contabilizar o número de matrículas. Dos 48 municípios que informaram esse dado, em apenas 10 (Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cantagalo, Guapimirim, Macaé, Pirai, Porciúncula, Porto Real, Saquarema, Silva Jardim) os dados se aproximam, 29 apresentam números de matrículas inferiores aos do Censo Escolar (pré-escola e CA) e 9 (Areal, Carapebus, Cardoso Moreira, Iguaba Grande, Italva, Paracambi, Quissamã, Santa Maria Madalena e Varre-Sai) apresentam números mais elevados.

Essa não compatibilização entre os dados do Censo Escolar e os fornecidos pelos municípios pode ser analisada, em alguns casos, como o desencontro do presente – ano vigente - com que lidam algumas secretarias e do passado, ou seja, o ano anterior, com que trabalha o Censo.

Outra questão bastante relevante diz respeito ao que os municípios consideram como creche e pré-escola. A nomenclatura encontrada nos questionários é bastante difusa: (I) creche, muitas vezes, é um local que atende a crianças em horário integral, não importando a idade; (II) pré-escola pode ter crianças de menos de quatro anos matriculadas, desde que em horário parcial; (III) as crianças de 6 anos ora fazem parte da pré-escola, da educação infantil, ora do ensino fundamental; (IV) as crianças com dificuldades e/ou necessidades especiais são alocadas na pré-escola, independentemente da sua idade etc.

Dessa maneira, a informação dos municípios sobre as matrículas na pré-escola segue, também, critérios diversos. Nas somas enviadas à pesquisa, os municípios podem ter incluído crianças das creches (0 a 3 anos), podem ter deixado de contar as crianças da faixa etária de pré-escola que freqüentam espaços denominados de creches, podem não ter incluído crianças das outras redes de ensino, alguns podem ter contado as crianças de 6 anos na pré-escola, outros no CA e outros ainda no ensino fundamental. Enfim, estamos diante de uma rede de questões que apenas revela o quanto as informações não são claras e o quanto os dados são difusos e dispersos nas secretarias municipais de educação que, embora sejam responsáveis por enviá-los ao MEC/INEP, os desconhecem ou os desconsideram, tomando outros como referência.

Analisando as colunas estimativas de população infantil de 4 a 6 anos (IBGE) e dados do Censo Escolar 1999 - pré-escola e CA <sup>55</sup>, verificamos, na Tabela 2 do anexo, algumas discrepâncias no percentual de atendimento.

Conforme analisa Rosemberg (1999, p.8):

as pesquisas realizadas pelo MEC e IBGE divergem em vários aspectos: na conceituação de Educação Infantil, na unidade de investigação usada, no processo de amostragem, no período, na periodicidade e abrangência territorial da coleta e nas variáveis selecionadas, entre outros.

Mesmo sabendo de todas essas questões e correndo riscos de ordem conceitual, não podemos deixar de estabelecer algumas relações entre esses dados, até mesmo porque eles estão disponíveis, são considerados oficialmente e nos permitem trabalhar com a totalidade dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, já que a pesquisa só dispõe da informação fornecida por 59% deles. Temos consciência de que esses dados são estimados e que o exercício dessa análise possibilita, mais uma vez, uma visão aproximada da realidade, servindo apenas como um panorama amplo da cobertura do atendimento das crianças de 4 a 6 anos em pré-escolas e classes de alfabetização.

Observando os dados da tabela abaixo, dividimos os municípios do Estado do Rio de Janeiro em três grupos: o primeiro, composto por aqueles que apresentam um alto índice na cobertura de atendimento, tendo 80% ou mais da sua população infantil estimada, de 4 a 6 anos de idade, em pré-escolas e classes de alfabetização; o segundo, composto pelos municípios que apresentam um percentual médio de cobertura, atendendo entre 30% e 80% da sua população infantil estimada, naquela faixa etária; e o terceiro grupo, composto por aqueles municípios que apresentam uma baixa cobertura de atendimento, menos de 30%, daquelas crianças. Como pode ser observado na tabela a seguir, os resultados encontrados foram:

---

<sup>55</sup> Essa análise parte do princípio de que são considerados pré-escolares e alunos de classes de alfabetização as crianças de 4 a 6 anos de idade. Porém, como já colocamos, sabemos que não há consenso quanto a esse critério entre os municípios. Muitas crianças de 6 anos ou menos encontram-se matriculadas no ensino fundamental e muitas de sete anos no pré ou CA. Sendo assim, os percentuais são um exercício de reflexão para se ter uma ordem de grandeza do atendimento.

Tabela 13- Municípios, população de 4 a 6 anos de idade, matrícula no pré-escolar e CA e média de cobertura do atendimento, segundo a classificação da cobertura. Estado do Rio de Janeiro - 2000.

Classificação da cobertura	Total de municípios	População de 4 a 6 anos de idade *		Matrículas no Pré-escolar e CA**		Média de cobertura do atendimento
		Total	%	Total	%	
<b>Total</b>	91	688.578	100,0	357.636	100,0	51,9%
<b>Alta (80% e mais)</b>	31	41.159	6,0	39.772	11,1	96,6%
<b>Média ( 30% a 80%)</b>	50	513.271	74,5	287.789	80,5	56,1%
<b>Baixa (até30%)</b>	10	134.148	19,5	30.075	8,4	22,4%

Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000.

\* Estimativa do IBGE, 1999.

\*\* Censo Escolar-MEC, 1999.

Em relação a esse quadro, algumas observações devem ser feitas, em especial, considerando os municípios pertencentes a cada um dos grupos. Dentre os 31 que apresentaram um alto índice de atendimento (Aperibé, Araruama, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Carapebus, Comendador Levy Gasparian, Cantagalo, Carmo, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Cordeiro, Itaocara, Laje do Muriaé, Macaé, Mangaratiba, Mendes, Miracema, Miguel Pereira, Natividade, Pinheiral, Porciúncula, Porto Real, Quissamã, Rio das Flores, Santo Antônio de Pádua, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, São Sebastião do Alto, Três Rios, Valença e Varre-Sai), segundo o IBGE, a população estimada desse grupo infantil, nesses municípios, é de 41.159 crianças e, segundo o Censo Escolar, são 39.772 matrículas em pré-escolas e CA. Considerando que a cobertura variou de 80% a 127,2%, a média de atendimento foi de 96,6%.

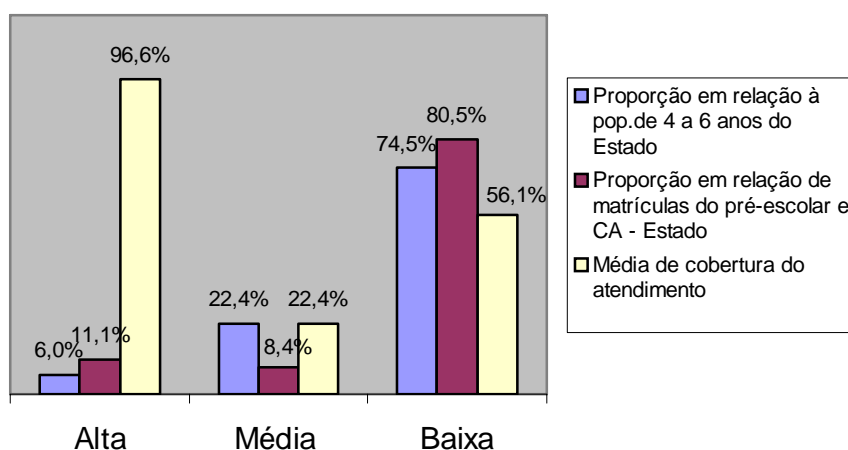
Por outro lado, dos 91 municípios, 50 apresentaram um médio índice de atendimento (Areal, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Barra do Piraí, Barra Mansa, Bom Jardim, Cabo Frio, Cachoeira do Macacu, Campos, Cardoso Moreira, Duas Barras, Engenheiro Paulo de Frontin, Guapimirim, Iguaba Grande, Itaguaí, Italva, Itaperuna, Itatiaia, Macuco, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Paracambi, Paraíba do Sul, Parati, Paty do Alferes, Petrópolis, Piraí, Quatis, Resende, Rio Bonito, Rio Claro, Rio das Ostras, Rio de Janeiro, Santa Maria Madalena, São Fidelis, São Gonçalo, São José de Ubá, São José do Vale do Rio Preto, São Pedro da Aldeia, Sapucaia, Saquarema, Seropédica, Silva Jardim,

Teresópolis, Trajano de Morais, Vassouras e Volta Redonda). Estes municípios cobrem, em média, 74,5% da sua população estimada de crianças de 4 a 6 anos. São estimadas 513.271 crianças dessa faixa etária residentes nesses municípios e 287.789 matrículas em pré-escolas e CAs, apresentando uma média de 56,1% de cobertura de atendimento.

E, dos 91 municípios, 10 municípios apresentaram um baixo índice de atendimento (Angra dos Reis, Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí, Japeri, Magé, Queimados, São João de Meriti, Sumidouro e Tanguá). Segundo o IBGE, a população estimada desse grupo infantil, nesses municípios, é de 134.148 crianças e são 30.075 matrículas, segundo os dados do Censo Escolar, o que representa uma média de 22,4% de cobertura de atendimento.

O gráfico a seguir ajuda a compreender melhor essa diversidade de atendimento e cobertura, considerando a população e a localização dos municípios.

Gráfico 4 - Proporção em relação à população de 4 a 6 anos de idade do Estado, de matrículas do pré-escolar e CA e média de cobertura do atendimento por classificação da cobertura. Estado do Rio de Janeiro - 2000.



Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000.

Comparando os dois primeiros grupos, percebemos que o primeiro é composto por municípios localizados, majoritariamente, nas Regiões Norte e Noroeste do Estado (com exceção de Mangaratiba, Mendes, Miguel Pereira, Três Rios e Valença). São economicamente pobres, perdendo, muitos deles, verbas com o Fundef. No que se refere à população de 4 a 6 anos de idade, as 41.159 crianças lá residentes representam apenas 6% do total de crianças dessa faixa etária, no Estado. Entretanto, a cobertura do atendimento neste grupo de

municípios representa 11,1% do total das matrículas. Sabemos que a cobertura do atendimento, registrada no Censo de 1999, chega a 96,6 %, quase a totalidade da população dessa faixa etária, estimada pelo IBGE. Isso gera alguns questionamentos: as crianças que estão na pré-escola e CA têm de 4 a 6 anos, ou suas idades são inferiores e/ou superiores a esta faixa etária?<sup>56</sup> Houve migração de crianças e/ou o crescimento real foi maior do que o estimado? Houve erros na coleta de informações?

O grupo de baixa cobertura, por sua vez, tem a maioria dos municípios situados na Região Metropolitana do Estado (com exceção de Angra dos Reis e Sumidouro). Trata-se de uma área altamente industrializada e de grande concentração populacional. São 134.148 crianças de 4 a 6 anos, representando 19,5% do total da população do Estado, nessa faixa etária. Contudo, esses municípios atendem menos crianças do que os municípios do grupo anterior, que, como vimos, atende 30.075 crianças, correspondendo a 8,4% do atendimento no Estado do Rio de Janeiro. Vale ainda destacar que o município de Japeri atende só 439 das 5.278 crianças estimadas (8,3%) e o de Magé, atendendo apenas 12,7%, deixa 10.035 crianças de 4 a 6 anos de idade, fora da escola.

Nova Iguaçu tem uma população, dessa faixa etária, estimada de 49.251 crianças, sendo que metade do seu atendimento se concentra no CA, o que quer dizer que tem grande probabilidade de estar com faixa etária superior a seis anos nessas classes e, ainda, que tem, no mínimo, 32.614 crianças, de 4 a 6 anos de idade, fora das instituições escolares. Este quadro de Nova Iguaçu se repete em São Gonçalo, outro município da Região Metropolitana do Rio que, atendendo apenas 36,5% da sua população de 4 a 6 anos, deixa, oficialmente, fora da escola 27.464 crianças.

---

<sup>56</sup> A última PNAD-IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) apontou a existência de crianças de até 11 anos de idade matriculadas em pré-escolas.

Para fins comparativos, tomamos os dados de cobertura de atendimento de educação pré-escolar dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, fornecidos pela UNICEF, que compõem o cálculo do IDI- Índice de Desenvolvimento Infantil, relatório 2001, e fizemos o mesmo exercício de seleção para os grupos de municípios de maior e de menor índice de atendimento (com 80% ou mais de cobertura e com 30% ou menos de cobertura). Foi interessante observar que, apesar das diferenças numéricas entre os dados da Tabela 13 e os dados da UNICEF, houve grande proximidade entre os municípios que compõem cada grupo. Pela UNICEF, 30 municípios pertencem ao primeiro grupo, sendo que, desses, 26 coincidem com os que enumeramos, e 16 municípios compõem o segundo grupo, sendo que todos os 10 municípios que listamos se encontram entre estes. Os outros seis são: Nilópolis, São Gonçalo, Nova Iguaçu, Guapimirim, Seropédica e Barra Mansa. Portanto, pelo relatório da UNICEF, a questão do baixo índice de atendimento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro fica ainda mais grave do que a apontada pela nossa análise, pois apenas Barra Mansa não se localiza nessa área.

Indagamos: quem tem sido responsável pelo atendimento das crianças residentes nesses municípios, especialmente os da Região Metropolitana do Rio de Janeiro? Com certeza, existe um atendimento “oficioso” que os sistemas municipais de ensino não levam em consideração, senão haveria um contingente ainda maior de crianças na rua.

A Baixada Fluminense é um retrato em branco e preto do Brasil. Situa-se próximo à cidade do Rio de Janeiro e faz parte da área metropolitana. Começando pelo povo da Baixada: 60 a 70% da população é de raça negra. Esse povo descende da situação criminosa e vergonhosa que foi a escravatura no Brasil. A maioria ainda vive hoje uma escravidão de fato, que é a marginalização, a impossibilidade de participar de verdade da vida social, econômica e política do país. A Baixada é também o espaço dos migrantes, expulsos da terra. São os irmãos brasileiros que foram escorraçados do Nordeste e de outras regiões do país, que vêm buscar um espaço de vida. E aqui sofrem novamente. Sem esse povo “a cidade maravilhosa” não se explica, não se mantém de pé, não vive. É nesse



contexto de Brasil injusto que nós devemos compreender a Baixada Fluminense e sua população”. (Dom Mauro Morelli, Bispo da Diocese de Duque de Caxias e São João de Meriti)

Esse triste depoimento, infelizmente elucidativo da situação em que vive a população residente nesta área do Estado, nos faz supor que a proliferação de creches, das chamadas “escolinhas de fundo de quintal” ou de iniciativas como mães-crecheiras, entre outras, é responsável pelo atendimento das crianças. Segundo Kappel (2000, p.135):

As estatísticas educacionais sobre o atendimento a crianças de 0 a 6 anos de idade, obtidas a partir do Censo Escolar, apresentam precariedades, pois existe um número significativo de creches e pré-escolas que funcionam sem qualquer registro e estas não são incluídas nos levantamentos oficiais do MEC. Já as pesquisas domiciliares do IBGE garantem, em seus levantamentos, além da frequência escolar das crianças em instituições cadastradas, a dos alunos em instituições não cadastradas (filantrópicas, comunitárias etc.).

A autora chama a atenção para o fato de que, em todas as idades, os dados sobre frequência escolar da PNAD-IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) são maiores dos que os encontrados no Censo Escolar. Porém, considerando a faixa etária de 0 a 6 anos de idade, essa diferença chega a 26,3%, correspondendo a mais de um milhão de crianças, em todo território brasileiro, freqüentando instituições desconhecidas pelos órgãos oficiais.

A iniciativa recente do MEC e o empenho de diferentes fóruns estaduais de educação infantil em torno do Censo da Educação Infantil têm sido fundamentais para o conhecimento mais próximo da realidade do atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade, mas ainda é preciso mobilizar creches e entidades afins para se fazerem presentes nos levantamentos estatísticos, o que não é tão simples, na medida em que muitas delas são improvisadas, apresentando instalações precárias, falta de pessoal especializado e/ou em situação trabalhista legal etc .

A “ilegalidade” de diferentes instituições de atendimento à infância se produz no vácuo deixado pelo poder público, tanto por sua omissão na oferta de vagas para essa faixa etária (0 a 3 é quase inexistente) quanto pela dificuldade de integrar esses estabelecimentos ao sistema de ensino. Isso porque falar de integração é nomear responsabilidades e competências produzidas em torno de uma política educacional. De acordo com a LDB, Estados e Municípios autorizam, credenciam e supervisionam os estabelecimentos de seus respectivos sistemas de ensino, que, segundo Cury (2000), nas diretrizes operacionais de educação infantil, são compreendidos por:

(...) instituições escolares responsáveis pela oferta da educação escolar dentro de níveis e etapas discriminadas, com normas educacionais que, isentas de antinomias, dêem organicidade e unidade ao conjunto sob o influxo dos princípios, finalidades, valores e deveres da educação postos pela Constituição e na LDB e sob o competente órgão executivo”. (CNE, Câmara de Educação Básica, Parecer nº 4, de 16/02/2000)

#### **5.1.4 Organização do Ensino Fundamental<sup>57</sup>**

Outro aspecto que permite uma análise da situação da educação nos municípios se refere à organização do Ensino Fundamental. Perguntamos como está organizado o ensino fundamental no município: (I) em séries, quantas e quais são; (II) em ciclos, quantos e quais são (questão nº 9 do questionário).

Dos 54 municípios que responderam ao questionário, 43 (79,6%) têm o ensino fundamental organizado em séries e, desses, 39,5% informaram que as séries são compostas pelas turmas do CA à 8ª série. O número médio de séries foi 7, quando o Ensino Fundamental deve ter, no mínimo, 8 séries. Isso pode ser explicado porque 28 municípios (51,8% dos casos) têm esse nível de ensino organizado em ciclos, dos quais 14 se organizam, também, em séries, quais sejam: Areal, Duque de Caxias, Casimiro de Abreu, Italva, Japeri,

<sup>57</sup> Este item engloba as questões de nº 9, 10 e 11 do questionário.

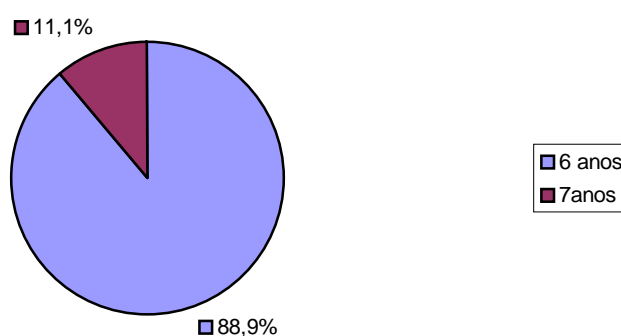
Miguel Pereira, Natividade, Pirai, Porciúncula, Quissamã, Rio das Ostras, Rio Claro, Rio de Janeiro, Sumidouro, Varre-Sai, Volta Redonda.

A questão dos ciclos (quantos e quais) foi das mais complexas de serem codificadas. Os questionários respondidos apresentaram uma grande diversidade de possibilidades de organização: 6 municípios não souberam responder a forma de organização dos ciclos; 6 municípios entenderam ciclo como segmento (primeiro segmento -1ª a 4ª série- e segundo segmento - 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental); 9 municípios o fazem agrupando séries (1º ciclo - CA e 1ª série, 1º ciclo – CA, 1ª e 2ª séries, 1º ciclo - 1ª e 2ª séries, 2º ciclo – 3ª e 4ª séries, 3º ciclo – 5ª e 6ª séries, 4º ciclo - 7ª e 8ª séries). Vale, ainda, ressaltar que 7 municípios adotam outros critérios de organização em ciclos, não sendo possível agrupá-los nas categorias acima.

A pergunta que nos cabe fazer é: diante de tal pluralidade e das rápidas transformações por que passam as organizações do Ensino Fundamental, como o processo de formação continuada dos professores vem subsidiando teórica e metodologicamente os profissionais da área? Para incrementar este diálogo, foi também perguntado aos municípios com que idade as crianças ingressam no Ensino Fundamental e se há algum pré-requisito.

Dos respondentes, 48 municípios (88,9%) disseram que a idade é de 6 anos. Apenas 6 municípios que responderam ao questionário mantêm a idade de 7 anos para o ingresso no Ensino Fundamental. Já se pode afirmar que essa mudança está mais diretamente relacionada à questão do Fundef do que a opções pedagógicas, fato reforçado, inclusive, pelos pré-requisitos para tal ingresso, independentemente da idade: 51,9% informaram que havia pré-requisito e mais da metade apontou a idade de 6 anos como tal, sendo definida por 88,9% dos casos por portaria das Secretarias Municipais de Educação.

Gráfico 5 - Distribuição dos municípios por idade de ingresso no Ensino Fundamental. Estado do Rio de Janeiro - 2000.



Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000.

A questão das classes multisseriadas ficou também subjacente às duas perguntas que fizemos sobre existência de turmas de creche (0 a 3 anos) e de pré-escolas (4 a 6 anos) na área rural. Oito municípios disseram ter turmas de creches na área rural, mas apenas seis informaram a quantidade de turmas - sendo que o cálculo da média de turmas ficou prejudicado pelo alto desvio padrão (mínimo=1 turma e máximo= 62 turmas) - e 38 municípios (74,5%) afirmaram ter turmas de pré-escolas na área rural, mas apenas 28 responderam quantas turmas e também aqui houve uma grande diferença entre o mínimo de turmas (1) e o máximo (26). A falta de informações sobre o número de turmas, especialmente de pré-escola, e o alto percentual de municípios que disseram ter pré-escolas na área rural nos

faz levantar algumas questões: os municípios que apresentam um alto percentual de atendimento em pré-escolas são justamente os que têm área rural, mas as crianças de 4 a 6 anos, residentes na área rural desses municípios, estariam realmente freqüentando turmas de pré-escola ou estariam inseridas nas classes multisseriadas, junto com as crianças de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série? Caso a resposta seja positiva, como seria possível, para um só professor, trabalhar tal diversidade etária e de nível de escolaridade? Como esse professor estaria organizando o tempo e o espaço escolares para atender todas as crianças? Qual seria a concepção de pré-escola na área rural? Como não elaboramos para esse questionário nenhuma questão sobre a existência ou não de classes multisseriadas nos municípios e não encontramos nos dados do CIDE-Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro referências sobre elas, ficam as perguntas como sugestões para novas investigações e pesquisas.

#### **5.1.5. Organização e funcionamento da educação Infantil<sup>58</sup>**

Esta parte do questionário teve como objetivo conhecer como as Secretarias Municipais de Educação estão organizadas para atender a educação infantil, já que ela deve fazer parte dos sistemas municipais de educação, tendo, portanto, sua autorização de funcionamento, credenciamento e supervisão sob a responsabilidade da educação.

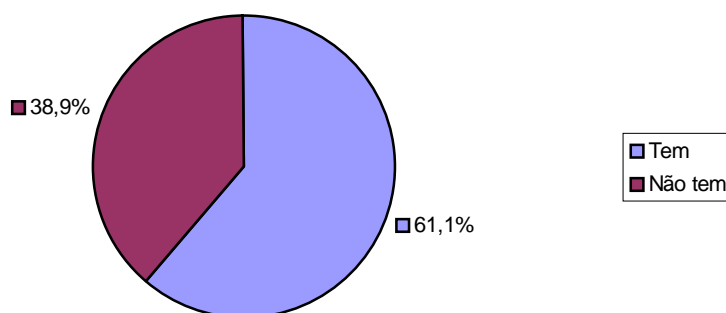
Perguntados sobre se a secretaria possuía um setor específico responsável pela educação infantil, dos 54 municípios que devolveram o questionário, 33 (61,1%) deles responderam que sim; os outros 21 disseram que não. Como há educação infantil em todos os municípios, podemos supor que a gestão e a supervisão dessa etapa da educação básica devem ser feitas pela equipe que acompanha os outros níveis de ensino, provavelmente, a do ensino fundamental. Isso porque a equipe de acompanhamento pedagógico da secretaria orienta a educação infantil em 43 municípios (79,6%). É importante ressaltar que, dos 54 questionários,

---

<sup>58</sup> Este item engloba as questões de nº 22, 23, 24, 25 e 26.

apenas 44 respostas foram válidas neste quesito. Mesmo com omissões, o número de municípios que dizem fazer um acompanhamento pedagógico às creches e pré-escolas é alto. Cabe saber, através de outras estratégias metodológicas de pesquisa (entrevistas coletivas, estudo de casos etc), como esse acompanhamento é realizado, ou seja, como as secretarias concebem o supervisor/coordenador, suas atribuições, funções, competências e qualificação, como esse trabalho pedagógico é acolhido pelos profissionais das creches e pré-escolas, que relações existem entre acompanhamento pedagógico, planejamento e formação em serviço, entre outras questões.

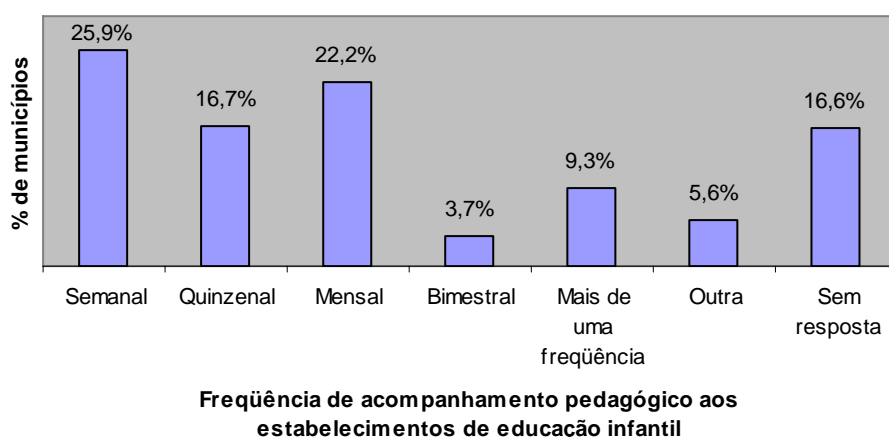
Gráfico 6 - Distribuição dos municípios por existência de um setor específico para educação infantil. Estado do Rio de Janeiro - 2000.



Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000

Quando perguntados sobre a frequência desse acompanhamento pedagógico aos estabelecimentos de educação infantil, a maioria dos municípios (25,9%) informou que ela era semanal.

Gráfico 7- Distribuição dos municípios por frequência do acompanhamento pedagógico aos estabelecimentos de educação infantil. Estado do Rio de Janeiro – 2000.



Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000.

Entretanto, a resposta a essa pergunta é ambígua: a frequência assinalada se referia a que ponto de vista, do supervisor ou do estabelecimento? O acompanhamento feito semanalmente (ou o que segue outras frequências) se refere à saída semanal do supervisor para visitar determinados estabelecimentos ou cada creche e pré-escola recebe semanalmente um supervisor? Tomar um ou outro ponto de vista como resposta muda bastante o que pode ser considerado acompanhamento pedagógico, especialmente quando não se sabe a relação que existe entre supervisores e o número de estabelecimentos que são responsáveis para fazer o acompanhamento.

Dos 46 municípios que responderam à questão sobre a existência de profissionais específicos para a educação infantil, nas secretarias, 37 (80,4%) responderam ter esses profissionais na sua equipe de acompanhamento pedagógico; mas quando perguntamos sobre o número deles, só 34 responderam e, como já era esperado pelas diferenças entre os municípios, o número mínimo foi de um profissional e o máximo de 18, o que deu uma grande dispersão para se calcular a média desses profissionais.

Desses 46 municípios, a maioria das secretarias de educação (43 municípios, 93,5%) disse que os estabelecimentos de educação infantil possuem seus próprios coordenadores/supervisores. Esse percentual é bastante significativo, mas também aqui, o número isolado, sem considerar a qualificação e as condições de trabalho desse profissional, revela pouco sobre a qualidade do acompanhamento pedagógico realizado nas creches e pré-escolas do Estado do Rio de Janeiro. E ainda é preciso considerar que 43 municípios correspondem a menos da metade do total de municípios do Estado e que quase 20% das respostas foram negativas, ou seja, professores e auxiliares fazem o seu trabalho sem um acompanhamento mais de perto, dependendo apenas das visitas dos representantes das secretarias.

Não perguntamos no questionário se as secretarias de educação supervisionavam os estabelecimentos das redes públicas (municipal, estadual e federal) e privadas (comunitárias, filantrópicas, confessionais e particulares) ou apenas as creches e pré-escolas municipais. Sabemos, por algumas entrevistas individuais e coletivas realizadas pela equipe de pesquisa, que o acompanhamento pedagógico das secretarias tem se limitado à rede municipal e, quando fazem algum tipo de acompanhamento às outras redes, fica restrito às questões de fiscalização administrativa ou sanitária. Entendemos que esse acompanhamento ampliado e de cunho prioritariamente pedagógico é fruto de uma política efetiva de inserção da educação infantil à educação e da própria organização e gestão dos sistemas municipais de educação.

Quanto ao limite de vagas nas turmas de educação infantil, quase a metade (43,4%) dos municípios que responderam ao questionário, não atende crianças de um ano e os que atendem, em 30,2% dos casos, colocam como limite de vagas entre 11 e 20 crianças por turma. As respostas mostraram que há uma ampliação desse limite, na medida em que as crianças vão atingindo idades mais avançadas. Assim, 26,4% disseram que, para a faixa etária



de 2 a 3 anos e 11 meses, o limite é de 16 a 20 crianças por turma; 54,7% disseram que, para a faixa etária de 4 a 5 anos e 11 meses é de 21 a 25 crianças; e 45,3% informaram que, para as de 6 anos, o limite de vagas é também de 21 a 25 crianças por turma. A adequação ou não desses limites é de difícil discussão, uma vez que esse dado isolado não define a qualidade do atendimento. Outras informações sobre as condições de trabalho nesses espaços, que não coube a essa pesquisa coletar, mas que podem e devem vir a ser estudados, como, por exemplo, as características dos prédios, instalações e equipamentos, o projeto pedagógico e sua implementação seriam fundamentais para analisar se os limites estão ou não adequados para se desenvolver um trabalho educativo de qualidade nos espaços de educação infantil no Estado do Rio de Janeiro.

A questão do baixo atendimento das crianças em creche, na rede municipal de educação, nos instiga a tecer alguns comentários a respeito das secretarias da capital e da região metropolitana, sobre as creches conveniadas pelo município, visto que nessas regiões está concentrada a maior parte das crianças. Este fato, entretanto, não exclui as demais regiões/secretarias. Por que as secretarias de educação excluem as informações sobre as conveniadas do seu quadro de atendimento? Essas creches funcionam com verbas públicas e devem prestar contas regularmente. Contraditoriamente, são parceiras do Estado no atendimento, mas permanecem na invisibilidade na política de educação infantil do município. Nenhuma observação/menção no quesito sobre a organização e o funcionamento das secretarias, em relação às conveniadas, foi levantada pelos respondentes, embora seja de conhecimento de todos que trabalham na área que o atendimento das crianças de 0 a 3 anos é feito quase que exclusivamente pelas conveniadas e pela rede particular.

### **5.1.6 Ingresso e carreira<sup>59</sup>**

---

<sup>59</sup> Este item engloba as questões de nº 43, 44, 45 e 49 do questionário.

Em primeiro lugar, vale destacar as diferenças entre professores e auxiliares, em especial, a formação mínima exigida para o exercício dos cargos: 50 municípios que responderam ao questionário (94,3%) exigem Ensino Médio para o professor, enquanto 22 municípios (75,95%) disseram que Ensino Fundamental é requisito para ser auxiliar. São eles: Areal, Barra Mansa, Cabo Frio, Cardoso Moreira, Cordeiro, Duque de Caxias, Italva, Itaocara, Miguel Pereira, Miracema, Nilópolis, Paracambi, Paraíba do Sul, Quissamã, Rio Claro, Rio de Janeiro, Santa Maria Madalena, São Gonçalo, São João de Meriti, Silva Jardim, Tanguá e Varre e Sai.

Esses dados mostram a situação precária em que se encontra o auxiliar. Se a formação mínima é Ensino Fundamental, isso quer dizer que não têm formação específica de professor? Têm como função fazer faxina, limpeza, higiene das crianças e não participam da formação pedagógica? E ainda, o alto número de informantes que não sabem ou não responderam à pergunta sobre formação mínima de auxiliares (25) indica que não há auxiliares nesses municípios? Ou sequer é exigido Ensino Fundamental para eles?

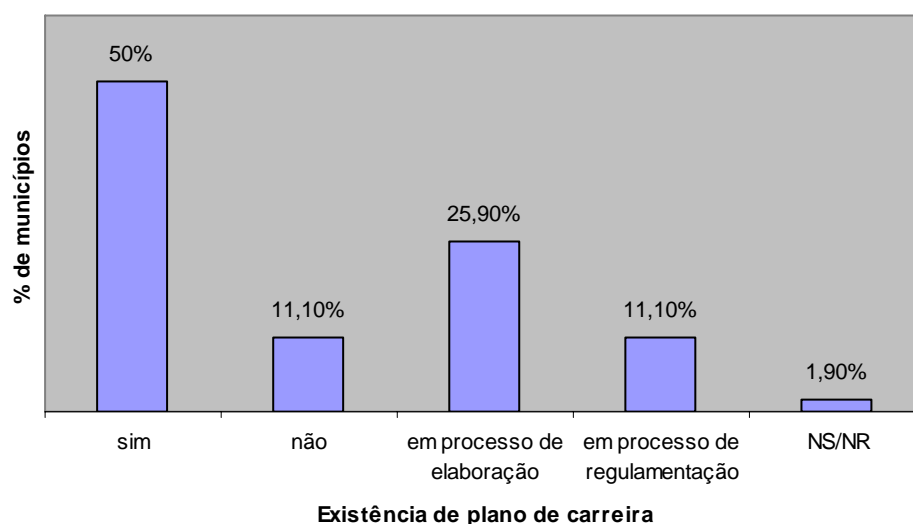
Esse tema revela o lugar que a educação infantil ocupa nas políticas municipais de educação: o da desvalorização, o do desprestígio e o da provisoriedade. Sabe-se que todo cidadão tem o direito à educação básica. Nesse sentido, uma política que considera o direito à educação infantil não pode admitir um profissional que não concluiu a sua educação básica. O auxiliar, em muitos centros de educação infantil, desempenha, em última instância, o papel do professor, principalmente aqueles que estão na pré-escola, onde o tempo com o cuidado é bem menor daquele dispensado aos bebês.

Quanto ao ingresso na rede, 40 municípios que responderam ao questionário (76,9%) informaram que, em caso de concurso público, não existe prova específica para a Educação

Infantil. A prova específica existe em 12 municípios; 2 municípios não sabem ou não responderam a este quesito. Duas são as considerações que podemos fazer diante deste dado. Uma é de ordem pedagógica: não há exigência de nenhuma preparação específica prévia do professor para atuar com a criança pequena, nem como condição de entrada. A outra diz respeito à gestão: não havendo prova específica, os professores são selecionados como professores do Ensino Fundamental e, no Censo Escolar, constam como professores do Ensino Fundamental. Ora, a menos que o Censo da Educação Infantil (MEC/2000) obtenha a informação de quantos professores atuam em creches, pré-escolas e turmas de educação infantil que funcionam em escolas de ensino fundamental, o dado continuará sendo impreciso e inútil, por não alimentar as políticas e não possibilitar ações, em especial, de formação.

Quanto à carreira, 27 municípios (50%) informaram ter Plano de Carreira, o que significa que metade dos municípios respondentes não o possui.

Gráfico 8 - Distribuição de municípios, segundo existência de plano de carreira. Estado do Rio de Janeiro - 2000.



Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2000.

No que diz respeito ao vínculo de trabalho dos profissionais que atuam na educação infantil, as respostas obtidas não permitiram saber o número de professores e auxiliares de cada município e seus respectivos vínculos empregatícios: estatutário, celetista, contrato temporário e outros. Isso porque houve falha no preenchimento do questionário, erro nosso na elaboração da pergunta e, também, ambigüidade da própria situação dos vínculos existente nos municípios. Mesmo assim, as informações obtidas mostraram que, na grande maioria dos municípios, 46, há professores estatutários. Em relação aos auxiliares, este número se reduz à metade, ou seja, 23 dos municípios afirmam ter auxiliares com o vínculo de estatutários. Fica evidente a existência de diferentes contratos de trabalho. Tal fato permite inferir que a educação infantil tem funcionado com professores com contrato provisório, o que pode desestimular investimentos de formação mais efetivos.

Um município diz exigir Ensino Fundamental para o professor, e dois municípios, Estudos Adicionais.

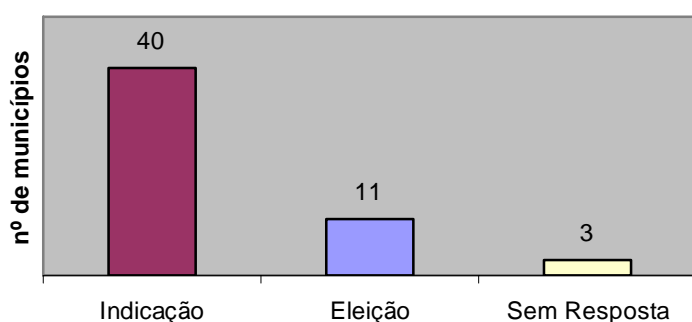
#### **5.1.7 DIRETORES: MECANISMOS DE NOMEAÇÃO E PRÉ-REQUISITOS EXIGIDOS<sup>60</sup>**

Outro aspecto fundamental é o processo de nomeação de diretor de creches e pré-escolas. De acordo com os dados obtidos, parece que a nomeação ainda está bastante vinculada à indicação política, não havendo processos mais democráticos ou, pelo menos, transparentes, tais como eleição ou acesso por concurso: 40 municípios informaram que o mecanismo de nomeação do diretor é a indicação; a nomeação do diretor por eleição só existe em 11 municípios, dos que devolveram o questionário, conforme podemos constatar no gráfico a seguir.

---

<sup>60</sup> Este item engloba as questões de nº 50, 51, 52, 53 e 54 do questionário.

Gráfico 9 - Municípios por mecanismo de nomeação do diretor de creches e pré-escolas. Estado do Rio de Janeiro – 2000.



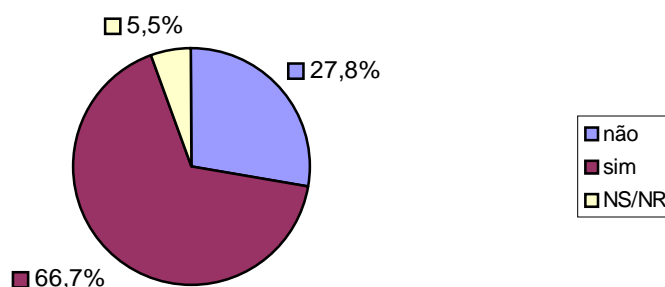
Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2000.

Isso pode transformar o cargo de diretor, mais do que espaço de gestão escolar, em instrumento e espaço político. Essa questão foi mencionada nas entrevistas coletivas, onde entrevistadas explicitaram a entrada e interferência de políticos (vereadores) na escola, inclusive determinando a presença, na rede, de professores que não trabalham.

Ainda nas entrevistas coletivas, esse problema foi relacionado à conjuntura política mais ampla dos municípios. Tal aspecto será aprofundado no tópico referente à gestão da educação infantil.

Quanto à direção, 36 municípios (66,7%) informaram que existem requisitos mínimos para o exercício da função de diretor de creches e pré-escolas: destes, 14 indicaram o nível de escolaridade, 11 indicaram o nível de escolaridade e também a experiência profissional, 6 levam em consideração apenas a experiência profissional e 5 indicam características comportamentais e pessoais. Entretanto, 15 municípios alegam não terem nenhum requisito, o que reforça que este cargo é, muitas vezes, ocupado por indicação político-partidária, explicando, em parte, a falta de envolvimento do diretor no processo de formação em serviço.

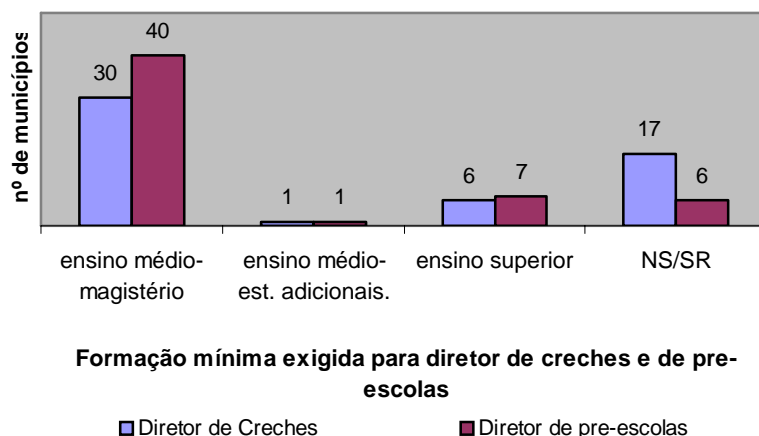
Gráfico 10 - Distribuição de municípios por existência de requisitos mínimos para diretor. Estado do Rio de Janeiro - 2000.



Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000.

Em relação à formação mínima exigida para ser diretor na educação infantil, tanto para os diretores de creche quanto para os de pré-escola, há o predomínio da exigência do ensino médio – magistério, cerca de 80% e a exigência do ensino superior não chega a 10% das respostas. Nesse contexto, em que Estudos Adicionais (apenas um município) e Nível Superior são pouco representativos, estando o peso colocado ainda no ensino médio, indagamos: como implementar educação infantil de qualidade sem projeto de formação que possibilite um avanço na escolaridade dos profissionais envolvidos, conforme a determinação legal? As respostas analisadas a seguir permitem vislumbrar o quanto a formação em serviço ainda é um ponto frágil nas políticas municipais.

**Gráfico 11 - Municípios por formação mínima exigida para o cargo de diretor de creches e de pré-escolas. Estado do Rio de Janeiro - 2000.**



Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000.

### 5.1.8 Convênios com organismos não-governamentais<sup>61</sup>

Quando perguntados sobre a existência de convênios com creches que não pertencem à rede municipal de ensino e sobre qual a forma de apoio dada (questão 59), 14 municípios responderam afirmativamente e 13 especificaram a forma de apoio. São os seguintes os municípios que mantêm creches conveniadas: Angra dos Reis, Barra Mansa, Belford Roxo, Campos dos Goytacazes, Conceição de Macabu, Duque de Caxias, Itaperuna, Macaé, Niterói, Rio Bonito, Rio de Janeiro, Santo Antônio de Pádua, São João de Meriti e Volta Redonda.

Seria importante levantar os critérios que levaram a esfera municipal a realizar convênios com diversas instituições, principalmente, quando se constata que, em todos os casos, as creches conveniadas são em maior número que as creches públicas. Forma de baratear custos? Não assumir obrigações trabalhistas? Não ter que realizar cursos de formação? Este é um tema polêmico, que merece destaque e deve ser aprofundado, em cada caso, por pesquisadores interessados pela área.

Dos municípios que mantêm convênio, 11 citaram a cessão de professores como forma de apoio, dentre outras modalidades que se encontram detalhadas na Tabela abaixo:

Tabela 14 - Número de municípios por formas de apoio dadas pelas SME em creches que não pertencem à rede municipal de ensino (mais de uma resposta poderia ser assinalada).

<b>Formas de apoio</b>	<b>No. de municípios</b>
Cessão de professores	11
Cessão de espaço físico/pagamento de aluguel	2
Material didático-pedagógico	9
Merenda	7
Transporte	0
Capacitação de pessoal	12
Pagamento de ajuda de custo	4
Outros	2

<sup>61</sup> Este item engloba as questões de nº 58, 59, 60, 63, 64 do questionário.

Total de municípios que responderam	13
-------------------------------------	----

Fonte: Pesquisa Formação de Profissionais da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: concepções, políticas e modos de implementação. Microdados. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000.

Por outro lado, 8 municípios (15,7%) disseram que existem outras secretarias que mantêm creches conveniadas (Belford Roxo, Campos dos Goytacazes, Conceição de Macabu, Duque de Caxias, Itaperuna, Rio de Janeiro, Rio Bonito e São Gonçalo), 7 citaram secretarias e/ou unidades da Prefeitura ligadas à Assistência ou Desenvolvimento, 1 mencionou Secretaria do Trabalho e 1 município não respondeu qual. Nenhum município citou secretarias e/ou unidades da Prefeitura ligadas à Saúde ou Agricultura.

Já no que diz respeito à existência de convênios com pré-escolas que não pertencem à rede municipal de ensino e à forma de apoio dado, 4 municípios (8,2%) informaram ter convênio com pré-escola e, destes, 3 fazem cessão de professores: Duque de Caxias, Itaocara e Santo Antônio de Pádua.

Por outro lado, 4 municípios afirmaram a existência de outras secretarias no município que mantêm pré-escolas conveniadas: 3 municípios informaram que se trata da Secretaria de Assistência e/ou Promoção Social e 1 município não soube dizer qual.

O que conseguimos inferir é que a questão da inserção das creches e pré-escolas no sistema educacional tem se revelado um dos pontos mais frágeis das políticas municipais para a educação infantil. Entender a educação de um município, nos seus diferentes níveis e dependências administrativas, enquanto um Sistema Educacional significa buscar uma unidade na diversidade, integrar as partes num todo, assegurando um conjunto operante e coerente, mas que também preserve as especificidades das partes. Embora essa definição seja clara, lógica e até mesmo óbvia, colocá-la em prática, especialmente em relação à educação



infantil, não é nem tem sido simples, uma vez que exige gerenciamento tanto do todo quanto das partes. A história da educação infantil, a forma assistencialista e sanitarista com que ela tem sido concebida, o baixo nível de profissionalização e de formação dos seus profissionais, a falta de compreensão da especificidade do trabalho pedagógico para a faixa etária que atende, as inúmeras questões relacionadas aos espaços físicos, vínculo empregatício (voluntariado, terceirização etc), convênios, captação e distribuição de verbas, entre outras causas, não têm favorecido a inserção.

Buscar a unidade do sistema diante de tal diversidade, aceitar e conviver com diferenças, sem tornar o sistema disperso e/ou excludente, compreender e conceber o espaço educativo da educação infantil, sem efetivo envolvimento, discussão e formação dos profissionais envolvidos, tudo isso exige do sistema uma série de ações político-pedagógicas e administrativas consistentes, objetivas e que tenham continuidade. Essas questões, a nosso ver, necessitam de recursos financeiros e implicam em ações políticas direcionadas, prioritariamente, para a formação dos profissionais que trabalham em creches e pré-escolas.

## 5.2 OS DADOS QUALITATIVOS - GESTÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: CONCEPÇÃO, IDENTIDADE E FORMAÇÃO<sup>62</sup>

Este item trata da concepção de gestão presente nos depoimentos das entrevistadas, no que tange às questões das relações destas profissionais com as professoras de sala de aula e da própria gestão. Analisa a profissionalização da educação infantil, a distância entre o discurso proveniente das secretarias e as práticas de sala de aula e as conseqüências dessa distância nas relações entre gestores e professoras que atuam nas escolas. Nesse sentido, discutimos a autoridade e a interferência de políticos na gestão. Em seguida, focalizamos os projetos de formação em andamento nas secretarias, entendendo que expressam a concepção de gestão presente. Por fim, abordamos o que chamamos de “lugar do sujeito no coletivo”, que se refere às relações de poder expressas nos discursos das entrevistadas.

### 5.2.1 Identidade dos profissionais, identidade da gestão e identidade da educação infantil

Em que pese o reconhecimento de que a educação constitui elemento fundamental para o desenvolvimento social e econômico do país, o ensino público no Brasil é ainda insatisfatório no que tange à sua qualidade e, portanto, à sua capacidade de atender às necessidades de milhões de crianças, jovens e adultos.

Todavia, não se pode deixar de assinalar o fato de que, nas duas últimas décadas, as políticas educacionais apresentaram sensíveis mudanças, originadas tanto das pressões de diferentes setores da sociedade – traduzidas, sobretudo, na Constituição de 1988 – quanto das tendências de caráter global presentes, por exemplo, nas reformas curriculares dos anos 90.

---

<sup>62</sup> Este item da tese será publicado em forma de artigo, intitulado “Gestão da Educação Infantil: a história começa quando eu entro nela”, em co-autoria com Patrícia Santos e Paula Vargens, no livro “Profissionais da educação infantil e(m) formação”, coordenado pela prof<sup>a</sup> Sonia Kramer, Ática (no prelo).

No bojo dessas mudanças, os temas da descentralização dos processos político-administrativos e da democratização da escola pública aparecem com destaque. Medidas como a criação de conselhos dotados de autoridade deliberativa e decisória (como, por exemplo, os conselhos tutelares), o envolvimento da comunidade escolar na seleção de diretores e o repasse direto de recursos financeiros às unidades escolares, dentre outras, pretendem contribuir para a construção de uma escola mais autônoma. Entretanto, sabemos também que é no dia-a-dia que as relações constitutivas do sistema educacional são tecidas, adquirindo as características que lhes são impostas pelos distintos processos de gestão a que estão sujeitas.

A discussão deste texto está centrada no impacto da gestão político-administrativa das secretarias municipais de educação infantil na construção da identidade dos profissionais que atuam com as crianças e na qualidade do trabalho que desenvolvem. Ou seja, trata-se de procurar entender, a partir das entrevistas realizadas durante a pesquisa, como os diferentes profissionais (coordenadores, diretores, orientadores e professores) percebem a criança, o professor e a educação.

“Nós começamos assim com cinco crianças e nós realizamos o trabalho. Hoje, nós já temos vinte interessados!”, conta Líria (entrevistada que trabalha numa fundação de um dos municípios); “me ajudem [que] eu tenho 55 mil crianças fora da rede e eu tenho professor que diz que não vai fazer”, diz Soraia (Assessora de Coordenação de Educação Infantil). Como esses depoimentos, as entrevistas evidenciam a existência do embate ensino fundamental – concebido como o principal, o essencial - versus educação infantil – entendida como o luxo, o acessório. Neste processo de legitimação da educação infantil como fruto de uma conquista ainda não reconhecida por muitos e que habita no setor educacional de diversas secretarias, o espaço da militância pode ser percebido nos relatos. E nesse embate entre a luta pelo

reconhecimento da educação infantil e as práticas das professoras, o *não fazer* vai pontuando, marcando as práticas, consolidando a identidade desse profissional e o cotidiano com as crianças: “dá massinha, deixa ele meia hora ali”. Assim, apesar da luta por um maior atendimento à educação infantil, com frequência, não se percebe uma valorização prática da mesma, o que parece acarretar a distância entre a realidade e a qualidade pretendida, ou mesmo, a incoerência entre o discurso em defesa da educação infantil e a ausência de projetos efetivos. E com isso, firma-se a necessidade de a secretaria assumir seu papel de formadora de políticas. Tal instância foi deixando vago o lugar de apoio e consolidação de um trabalho de qualidade, como uma coordenadora de educação infantil observa: “Não tinha assessoria, estava tudo muito solto e agora a gente está tentando mensalmente ter encontro com os professores.”

Nesse contexto, a consolidação da educação infantil ocorre há muito tempo sem apoio formal do Estado e, conseqüentemente, sem políticas de valorização, de formação e de planejamento. Entrar num lugar onde circulam concepções construídas na crença de que bastava ser a extensão do lar, um lugar destinado a garantir o cuidado e a assistência da criança na ausência da mãe ou com a missão de preparar as crianças para o ensino fundamental – para o lugar da escola e não da pré-escola – tornou-se tarefa difícil, quando não acompanhada de um processo sistemático de formação. Com muitas contradições, a identidade da educação infantil está expressa nos relatos de maneira bastante imprecisa: ora como “servicinho”, ora como profissão. A identidade da educação infantil como “servicinho” possibilita a imagem de que a realização de qualquer atividade é suficiente, não importando a formação de seus profissionais e seus ideais pedagógicos.

(...) hoje na educação vale tudo! Profissional que não dá para a educação infantil, a gente coloca para a 3ª série, não dá, a gente coloca para a coordenação de turno, não dando a gente coloca no portão. Eu acho que a

gente acaba dando um jeitinho. (Amelinda, Diretora de Departamento de Ensino)

Como denuncia uma das coordenadoras entrevistadas, o processo de alocação dos profissionais na escola vai sendo feito a partir de aproximações sucessivas do professor com as crianças e com o projeto pedagógico da instituição, mesmo quando há concurso para a seleção dos professores: “a impressão que eu tenho é que a qualidade não se controla” (Maria Inácia, Orientadora Pedagógica); ”a gente vai dando um jeitinho”. E com servicinhos, jeitinhos e massinha vai se contrapondo a educação infantil à profissionalidade. Uma coordenadora relata sobre seu ingresso na educação infantil:

“Ela [a secretária] disse: vamos fazer uma dança das cadeiras para não ficar aquele vício. Aí eu disse: eu quero ficar com a educação infantil! Ela disse: tá bom, eu vou te dar a educação infantil” (Eliana, Coordenadora de educação infantil).

E de cadeira em cadeira, tem sido realidade os profissionais ocuparem diferentes lugares, num mesmo momento. Assim, muitas entrevistadas trabalham simultaneamente no setor público e privado, atuam em diferentes segmentos – educação infantil e ensino fundamental - e em secretarias de educação de diferentes municípios: “hoje o que chama a atenção não é a pessoa que dobra matrícula, mas a pessoa que dobra em municípios diferentes”. (Clara, Orientadora Pedagógica)

Nesse cenário de embates relatados pelas entrevistadas, veio à tona uma questão que aflige os responsáveis pela educação infantil: “existem muitos professores novos, cheios de energia, mas sem formação e informação. Os professores antigos, que têm conhecimento, estão cansados” (Trindade, Supervisora). Na visão de alguns diretores, o velho vai sendo substituído pelo novo, por conta da necessidade de mudança: “está na hora de mudar, precisa de sangue novo, novas idéias” (Amelinda, Diretora de Departamento de Ensino). Assim, a autoridade da experiência se mostra incompatível com o trabalho pensado para crianças pequenas. Perguntamos: será que na prática pedagógica a memória se esmaece e o professor não tem mais histórias para contar? Numa sociedade que valoriza o novo – a nova proposta, a nova teoria, o novo professor –, o velho é trocado, o processo de reflexão e construção de uma prática pedagógica se perde e, com ele, o sentido e o significado se diluem na ação de um tempo que corrói, que pensa a prática com crianças como novidade. Como as idéias são perdidas, a novidade não inova e as práticas tornam-se repetitivas.

Em cada tomada de decisão e em cada medida de gestão transparecem concepções diversas de educação infantil e de atendimento às crianças. Se, por um lado, não há lugar para os professores experientes – antigüidade já foi posto -, também não há definição de critérios de qualidade para a educação infantil. Muitas vezes, esta é decorrente de práticas políticas, marcadas pelo

partidarismo, paternalismo, provocando constantes rupturas no processo de organização da gestão.

Outro aspecto que se mostrou relevante é a distância existente entre os valores proclamados e os valores praticados pelos gestores da secretaria.

“Por mais experiência que você tenha enquanto professor, que você sabia dos problemas e tal, mas na hora de atuar enquanto coordenação eu acho é a questão de eu fritar o ovo na sua casa”. (Élen, orientadora)

“Esse primeiro momento, a gente diz que no primeiro semestre a gente estuda. A gente tenta organizar as coisas, porque aí o segundo semestre já fica.” (Soraia, assistente de coordenação)

Há, portanto, uma série de intenções por parte dos gestores que, pela ausência de uma política de atendimento à educação infantil, não são traduzidas em ações voltadas para os professores, para as crianças e para a escola. Pouco a pouco, as intenções se distanciam dos objetivos, refletindo a cultura da fragmentação política e seus prejuízos na organização da secretaria e na formulação de novas políticas, como apontam os depoimentos abaixo. Ao destacar a necessidade de se incumbir durante “seis meses na arrumação da casa” para a organização do processo educativo, o gestor não percebe o vácuo criado na relação com os profissionais, favorecendo o não reconhecimento e a ausência de legitimidade da gestão da secretaria. No momento em que se pára tudo, a secretaria se reorganiza e “todo esse processo aí vai repercutir, e eu acho que nem muito bem, lá na base”.

Ao pensar na gestão escolar, vários estudos indicam que é preciso erguer uma ponte entre gestão política, administrativa e pedagógica (SETÚBAL, 1997). A transformação da escola em instância de pertencimento e identidade por parte dos que nela estão envolvidos, de acordo com os preceitos das principais correntes educacionais, parece não se confirmar como objetivo primeiro de gestão. O depoimento de um supervisor nos faz supor que “a ponte” é necessária, embora não tenha ainda sido construída.

Parece que a gente enquanto secretaria, enquanto órgão central, se distancia muito e fica muito na crítica. E não chega perto, não ouve, não há espaço, reúne todo mundo numa sala, traz um grande congressista (Amelinda, Diretora de Departamento de Ensino).

Podemos cotejar esses dados com os da pesquisa de Corsino<sup>63</sup> (2003, p.232): em sua tese de doutorado, a autora traz o depoimento de uma supervisora que chama a atenção para o fato de que quando o “elas torna-se nós a palavra se abre, permitindo réplicas”. Esta interlocução, segundo a entrevistada responsável da CRE<sup>64</sup>, só foi possível pelo fato de ela também continuar a exercer o magistério, ou seja, estar na mesma condição daquelas que estão em sala de aula. Isso aparece em sua fala como algo positivo, que traz benefícios à sua prática na coordenação. Entretanto, sabemos que ocupar função semelhante ou diferente – seja como professor, supervisor ou gestor -

---

<sup>63</sup> A tese foi realizada no interior do grupo de pesquisa, tendo como base os mesmos fundamentos teórico-metodológicos, e tendo como objetivo conhecer a educação infantil do município do Rio de Janeiro.

<sup>64</sup> CRE – Coordenação Regional de Educação.



não é condição para o diálogo, para a troca que se estabelece com os professores e coordenadores, para a postura de cooperação.

A pergunta que se faz é: que mecanismos e estratégias de gestão têm sido implementados, no sentido de contribuir para que as relações entre docentes, coordenadores, diretores e gestores se tornem menos hierárquicas? Que caminhos têm sido tomados para que os responsáveis pela gestão e aqueles envolvidos com a prática pedagógica estejam mais próximos? Como elaborar um projeto educacional que seja a expressão de um trabalho coletivo? A hierarquia das relações, o distanciamento entre gestão e prática e a resistência à mudança são alguns dos aspectos levantados pelas entrevistadas.

“(…) é aquele problema, a sala é minha, você não pode entrar, eu é que sou o professor, eu aqui dentro sou autoridade máxima nesse espaço. Muitos ainda se comportam dessa maneira” (Soraia, Assessora de Coordenação de Educação Infantil)

A autoridade presente nos depoimentos parece não ter sido legitimada por um lugar de conhecimento e de autoria. Segundo Sennett (2001), o termo autoridade é definido como qualidade de “alguém que tem força e a usa para guiar os outros, disciplinando-os e modificando seu modo de agir, através da referência a um padrão superior” (p.30). Para Sennett, a autoridade se firma na competência, pois, tal como a identidade, a autoridade se firma na relação com o outro, é o outro que a confere.

De acordo com Corsino (2003), estar na instância intermediária significa exercer uma certa liderança sobre os professores e as escolas, mesmo que em menor grau do que se espera. Dificilmente uma pessoa que chega a essa posição retorna à sala de aula, embora tenha

iniciado suas experiências como professoras e/ou diretoras na escola. Essa prática reafirma o discurso do distanciamento entre a instância intermediária e as locais. As profissionais entrevistadas por Corsino falam do lugar de quem assume a Educação Infantil, não mais como professor de sala de aula, mas como alguém que tem a responsabilidade de estudar e levar a política de educação às escolas. No entanto, pela distância estabelecida, acabam sendo chamadas de *mulher da CRE*, nomeadas como *cretinas*, representando alguém que, ao assumir uma função mais alta na hierarquia da SME, torna-se estranha às questões da escola, porta-voz de pacotes pedagógicos que invadem o universo dos professores, desconsiderando as condições de trabalho que já tiveram um dia.

Da mesma forma, ao entrevistarmos as responsáveis pela educação infantil de diferentes municípios do Estado do Rio de Janeiro, elas assumem e reconhecem que, muitas vezes, os representantes da secretaria são vistos pelas professoras de sala de aula de modo negativo:

“A pessoa que não está preocupada vira as costas e diz: ‘aquela palhaça da secretaria esteve aqui hoje’ e ignora e continua fazendo o que ela quer. Mas tem pessoas que realmente se incomodam”(Eliane, Coordenadora de Educação Infantil).

A coordenadora da secretaria é chamada de palhaça, o que se afigura como um modo pejorativo e mesmo desrespeitoso de se referir a alguém que teria um *status* de autoridade.

Outra consequência dessa política fragmentada e deslegitimada é a abertura de espaço para a interferência de políticos na gestão, o que torna as relações entre gestores e professores, e mesmo entre pares, fragilizada. No depoimento de uma supervisora sobre a escolha de profissionais para ocupar cargos e funções

na Secretaria Municipal de Educação, fica patente a falta de legitimidade do interlocutor, que é destituído da estabilidade necessária para o desenvolvimento, o crescimento das relações e das pessoas.

*Você não sabe com quem está se metendo, quem me colocou aqui dentro foi [nome de um vereador], então se cuida comigo. Em [nome do município] tem muito disso, é afilhado, sobrinha do vereador, amigo do subprefeito e sei lá o que do secretário de fazenda e a mulher é professora. (Isadora, Orientadora Pedagógica).*

Quando a imagem da autoridade é construída através do paternalismo, a dominação do homem tem o papel principal, pois são considerados os protetores e juízes severos (SENNETT, 2001). Nesse contexto, são marcantes as relações típicas do patriarcado, onde a autoridade é constituída socialmente pelo grau de parentesco e proximidade “ele é o tio do irmão do meu primo em segundo grau” (p.75). Ou seja, a relação que se estabelece não é dada por competência profissional, mas por laços consangüíneos. Dessa forma, o comprometimento daquele que assume um “cargo de autoridade” com a realidade que representa muitas vezes tende a ser pouco, sem propostas efetivas para melhorar.

Ainda baseadas em Sennett, podemos identificar a postura autoritária, ligada à dominação, que favorece o medo da autoridade. Este medo é fruto do próprio autoritarismo, da tênue relação entre autoridade e autoria, como no caso daqueles que não querem compartilhar o seu fazer educativo. Cria-se, portanto, um outro embate: a autoridade que nega a autoria e a legitimidade que se impõe pelo medo.

*“Eu acho que às vezes eles não falam não é porque não têm vontade, não têm interesse, assim, não é porque não está prestando atenção. Acho que ele [o professor] ainda não se apropriou da liberdade de estar falando” (Rosane, Comissão de Educação Infantil).*

*Tem aqueles que dizem assim: eu não vou fazer porque não quero fazer. Ih, não vem com essa chatice, não, não quero. Se recusa, não te ouve, não olha, não lê e não quer saber e diz que não quer saber. Ih, sou concursada, só saio daqui se eu matar, se eu roubar, não quero, não quero (Soraia, Assessora de Coordenação de Educação Infantil).*

Essa forma de dominação só é possível, quando existe uma cultura que a legitima: de um lado, os professores que não têm participação nos processos de gestão, de outro lado, há a interferência de políticos no âmbito das secretarias de educação. De acordo com Sennett (2001), esse tipo de autoridade, construída e estabelecida de fora para dentro, não é exercida necessariamente por quem tem em si a autoridade, mas por alguém que abre mão da sua autoridade. É o que vemos nos depoimentos abaixo:

(...) a gente vive recebendo bilhetinho de vereador X; eles não pedem, eles exigem a vaga. Eu acho isso um desrespeito porque se a escola é para crianças menos favorecidas não tem que ficar essa. Eu sou contra. Tem que se dar oportunidade a quem realmente precisa. (Marina, Chefe do Departamento de Educação Infantil).

Nesta região aqui a política está muito perto da gente. Os políticos estão muito envolvidos dentro das escolas, então a gente vive isto. A questão da continuidade do governo – a secretária está lá há dez anos, lá na secretaria o pessoal está há oito anos juntos e vão continuar mais doze. (Eliana, Coordenadora de Educação Infantil).

Essas interferências ocorrem, devido a vários fatores, entre eles, a não descentralização dos processos político-pedagógico-administrativos da secretaria e a inexistência de uma gestão participativa. Tanto a prática de descentralização quanto a de gestão participativa, embora não sejam sinônimos de sucesso, já evidenciaram, em diversas experiências, que podem trazer impactos positivos para a qualidade do trabalho das escolas, pautando-se, sobretudo, no reconhecimento da impossibilidade de o órgão central ou mesmo a direção da instituição solucionar os problemas e questões inerentes à vida escolar.

Portanto, quando não há uma compreensão de que todos podem ir construindo o universo da educação infantil, não só o sistema fica mais suscetível às transformações, como também os próprios professores perdem a clareza do seu trabalho: “sem a cartilha elas não conseguem trabalhar”, diz Marina (Chefe do Departamento de Educação Infantil). Da mesma forma, para Sérgio, Coordenadora de Educação Infantil, “alguns professores ficam brigando para trabalhar no Jardim, pensando que é só colocar a criança sentada e pronto, quando na verdade não é”.

Conforme aponta Paro (2001), a gestão participativa e descentralizada, resultante do compromisso de todos, pressupõe uma prática de discussão coletiva, que envolve desde a divisão de responsabilidades e a definição das funções de cada um, até as decisões sobre encaminhamentos e ações concretas.

A realidade dos profissionais entrevistados mostra que a tendência centralizadora ainda é muito forte na cultura da escola e do sistema educacional como um todo. A participação, no seu sentido pleno - isto é, quando o professor toma parte das decisões políticas, pedagógicas e administrativas da escola, entre elas, a elaboração do projeto pedagógico, a construção do calendário escolar, a destinação dos recursos financeiros etc - ainda não constitui prática comum no dia-a-dia, muito marcado por uma concepção na qual seria o secretário e o diretor os únicos “responsáveis” pela escola.

“nós do grupo da educação infantil é que vamos lá e procuramos ajudar, porque tem também toda uma questão de direção de creche, algumas coisas políticas e tal que complica”. (Carminha, Coordenadora de Educação Infantil)

A indagação que se coloca é: como se constrói autoridade e legitimidade para organizar e estruturar um sistema de educação que tenha o compromisso firmado com professores e com a alegria das crianças? Como encaminhar a gestão para não escutar frases do tipo “aquela palhaça da secretaria esteve aqui hoje”?

O estabelecimento de uma política de descentralização que valorize a mobilização social, entendendo esta como “participação e engajamento na administração da coisa pública” (SETÚBAL, 1997, p. 126), e atuando junto ao poder local, parece constituir a tarefa dos gestores que almejam uma educação de qualidade para as crianças e que reconheçam o papel formador do professor nesse processo. Pensar numa política local estabelecida nos princípios dos direitos universais tem sido ainda um caminho construído em bases bastante provisórias.

### **5.2.2 O papel da Secretaria na formação continuada.**

Nos discursos sobre a formação, o que se verifica é pouco resultado e muitas queixas. As entrevistadas falam do papel das secretarias na formação dos profissionais de educação infantil, relacionando-o com um dos eixos do trabalho, o por que formar.

“É questão de comprometimento da secretária, eu acho que passa por aí, ela pode usar o dinheiro para outras coisas, mas ela acha importante investir nesta questão da capacitação”. (Elaine, Coordenadora)

Um dos aspectos apontados, pois, é o tema do compromisso da secretaria, entendendo que a priorização de políticas de formação dos profissionais de educação e a sua valorização passa pela concepção de sociedade. Os municípios reconhecem sua responsabilidade de formar, e os discursos das entrevistadas apontam para o fracasso na educação. No entanto, podemos questionar se as secretarias de educação têm realmente assumido seu papel, ou seja, se têm se comprometido efetivamente com a educação básica.

Tal como aponta Libâneo (2004, p.2), “as deficiências de formação inicial e a insuficiente oferta de formação continuada, aliadas a outros fatores desestimulantes, têm resultado num grande contingente de professores mal preparados para as exigências mínimas da profissão”. Segundo o autor, os professores enfrentam uma série de desafios para lidar com “novos problemas sociais e psicológicos que acompanham os alunos que entram na escola (familiares, de saúde, de comportamento social, concorrência dos meios de comunicação, desemprego, migração...)”. Entretanto, não se trata de imputar a responsabilidade unicamente aos docentes, pois os fracassos da escola são decorrentes também de fatores ligados à política educacional daquela região (salário, formação, acompanhamento do trabalho, coordenação, infra-estrutura e serviços etc).

Por outro lado, ser professor implica um maior domínio das informações que circulam em distintos campos, transbordando os aparentes limites das áreas do conhecimento, estendendo-se à compreensão das relações existentes nos espaços onde atuam. Ser professor significa, também, estar comprometido com a permanente construção da escola e de sua dinâmica, compartilhar com o coletivo e compreender historicamente o espaço onde se atua, as crianças, o conhecimento que trazem e suas expectativas.

Compreender os significados da função docente em cada contexto é tarefa básica dos gestores da educação e das equipes das secretarias, caso contrário, corre-se o risco de reduzir objetivos em estratégias estéreis, marcadas por ações circulares, onde se tem a impressão de estar sempre voltando ao início:

Estamos desenvolvendo o trabalho. E a gente está tentando implementar na rede um embasamento teórico para o professor, a busca de uma linha de trabalho bem respaldada. O que nós percebemos, quando nós chegamos na secretaria é que os professores, cada um tem a sua linha, cada escola trabalha de uma maneira, não havia um trabalho muito unificado... (Iracema, Coordenadora da Educação Infantil)

Muitas entrevistadas afirmam que reconhecem a importância da formação e buscam assumir o seu papel nesse processo.

(...) mas nós chegamos lá [no momento do repasse] e tinha tanta gente, até o Secretário de Educação sentado para ouvir o repasse. (...) eu acho importante a presença dele. Porque ele viu que ele escolheu as pessoas que estavam realmente comprometidas, eu acho que isso tem que fazer, tem que ser uma prática. (Rosane, Comissão de Educação)

Esta fala aponta para a necessidade de dar visibilidade aos momentos destinados à formação dos professores, quando todos estão reunidos para ouvir, refletir e debater sobre a educação. Entretanto, até que ponto a presença do secretário de educação pode ser considerada estratégia de valorização e de envolvimento da secretaria na busca de melhoria da qualidade da educação?

Foi possível constatar, também, que algumas secretarias ainda utilizam como argumento para não realizar projetos o tamanho da rede e, curiosamente, falam disso como obstáculo para a formação. Uma entrevistada diz: “Lá no município não há uma capacitação, porque só tem oito professores e não é feito só para a educação infantil” (Etel, Supervisora Educacional). Parece que, para municípios como esse, a formação inicial e continuada deixa de ser um princípio básico, direito do profissional docente e dos beneficiários – no caso, as crianças, que deveriam usufruir do legado da qualidade –, e



passa a ser o alvo das preocupações econômicas, da relação custo-benefício que está repercutindo na fórmula da não-formação. Ora, segundo Nóvoa, uma das conseqüências da precariedade da educação, fruto de políticas econômicas que geram as discrepâncias de renda, de condições sociais bastante adversas para a população, é quando passam a ser os docentes o alvo das atenções dos políticos e da opinião pública, na medida em que não dispõem de outras alternativas para os problemas: A “inflação retórica tem um efeito desresponsabilizador: o verbo substitui a ação e conforta-nos no sentimento de que estamos a tentar fazer alguma coisa” (1997, p.13).

Entretanto, a equação não é a mesma para todos os municípios; mais uma vez, a retórica ocorre de diferentes maneiras, em diferentes lugares: enquanto alguns dizem que não implementam políticas de formação, por causa do pequeno número de professores existentes na rede, outros utilizam o argumento oposto, ou seja, afirmam que um grande número de professores e a extensão da rede dificultam a existência de projetos de formação. Esse paradoxo reforça a idéia de que a realização de projetos é uma questão de vontade política (ou sua falta) e de destinação de recursos para concretizá-la. Além disso, porém, essa vontade política está relacionada à concepção de formação, de educação e de educação infantil que se tem. Porém, o que significa, no âmbito da educação, uma coordenadora da educação infantil afirmar que sua secretaria procura “fazer um trabalho de ajudar esse processo... de formular propostas pedagógicas e ajudar as professoras a trabalhar?” Como são entendidos esses profissionais para quem se direciona a formação? Outra entrevistada, ao abordar a formação, enfatiza que “foi muito gratificante o início desse ano, estar com as minhas amigas professoras e poder ajudá-las a ter essa mesma linguagem, que você sabe que precisa, a gente tem que tentar...” (Soraia, Assistente de Coordenação de Educação Infantil).

Para Tardif (2000), trabalhar não é apenas o ato de transformar o objeto ou a situação, mas, principalmente, modificar a si próprio na e pela experiência do trabalho. Concordando com o autor, perguntamos se a falta de espaço para a troca, para a reflexão no coletivo, para a leitura não estaria tornando cada vez mais árido e empobrecido o terreno de trabalho dos professores e das crianças e jovens que tentam permanecer no canteiro da escola.

Como será que as secretarias entendem seu papel? Qual seria, na visão dos gestores, o trabalho com formação apontado pela LDB? Que visão a secretaria tem de seus professores, ao conceber projetos de formação sob a perspectiva de “ajudar, auxiliar”? Entendemos que parte do trabalho desta instância é, sim, coordenar, orientar, estar fazendo o movimento de qualificação dos profissionais a ela vinculados.

Os diferentes níveis de formação das professoras de Educação Infantil são outro agravante na formulação de projetos de formação.

Quando a gente discutiu no grupo essa capacitação não seria [para] professores habilitados, seria [para] os auxiliares de ensino. Este projeto tem em muitos municípios, (...) que são para pessoas que não estão preparadas para cuidar destas crianças, de creche e pré-escola. Com isso, não seria de professor para professor, seria de orientador para estas pessoas que vão parar lá [escolas e creches] sem o mínimo. (Julia, Supervisora de Creche)

“E no nosso município mesmo, o prefeito, em parceria com algumas universidades, está pagando a metade para esse profissional que ainda não tem o terceiro grau, então é uma forma de estar viabilizando”. (Isa, equipe de Educação Infantil)

Esses depoimentos explicitam a diversidade da formação de profissionais que atuam na educação infantil. Tal diversidade se traduziria numa gama de projetos de formação,

demandando um diagnóstico do perfil do professor, para, então, as secretarias poderem implementar uma gestão de qualidade.

A LDB fala da necessidade de formação, ao menos, no nível médio, mas a realidade de muitos municípios está longe dessa proposta. Por outro lado, as abordagens sobre formação dos profissionais de educação indicam a importância de se trabalhar com todos os atores envolvidos no processo de educação, ou seja, todos aqueles que – nas creches, pré-escola ou escolas – atuam com as crianças. Dentro de um contexto em que se percebe poucas políticas voltadas para essa formação, em especial, no que diz respeito à educação infantil, onde muitas vezes não é identificado o comprometimento das secretarias com a educação, ao mesmo tempo em que há professores sem escolaridade mínima de nível médio, como pensar essa formação?

Outro aspecto que chamou atenção nos depoimentos foi a pouca preocupação de diálogo com os professores, a pouca participação dos professores no processo de planejamento da formação, em contraposição à presença de idéias como “a gente fez”, “nós fizemos”, “para elas”, para ajudar, para auxiliar o professor. Qual concepção de educação está por trás dessas falas? Como aquele que está na secretaria compreende o professor e o processo de formação?

“Num ano de muita empolgação a gente promoveu 57 cursos para toda a rede de professores”, diz Amelinda; “tu vias que não estava acontecendo, acontecia só naquele momento”, comenta Isadora. Assim, ao longo das entrevistas realizadas, foram mencionadas diversas modalidades de formação. Uma diretora explicita que a formação é realizada através de cursos, encontros de três ou quatro dias e algumas oficinas. A orientadora pedagógica destaca o mini curso “(...) com quatro encontros e a assessora da coordenação de educação

infantil pontua a necessidade de acalmar, tranquilizar esse professor através dessas oficinas, dessas palestras, desse estudo”.

Essas falas indicam a concepção de formação que se tem. As expressões utilizadas, em sua maioria, referem-se a uma formação esporádica, sem continuidade. São cursos, palestras, seminários, eventos independentes que não se caracterizam como processo sistemático de reflexão sobre a prática por parte dos professores. Será que a formação é vista somente para “cumprir” as exigências impostas? Como falar de formação de um sujeito autônomo, crítico, reflexivo se, como apontam as entrevistas, esse espaço é dado aos professores somente em poucos casos?

O desafio que se coloca para as políticas públicas de educação no terreno da formação dos professores é, como diria Benjamin (1987), o de tornar a experiência contável, a fim de que possa ser qualificada, transformada e recontada pelos professores. Para tanto, é necessário compreender os professores como sujeitos produtores da história e da cultura, inseridos na linguagem. Se o processo de formação não estiver aberto à criação, à inovação e à participação dos atores, como sustentar um conhecimento coeso, consistente, flexível e com sentido para os professores e para as crianças? A crítica do autor ao capitalismo se refere ao processo que torna a experiência humana medíocre, pelo declínio da aprendizagem no convívio social, na relação com o outro. Pelo relato das entrevistadas, parece que a experiência é substituída pela sucessão de técnicas, por métodos, por recursos (cartilhas, “trabalhinhos” e “massinhas”), o que redundando no empobrecimento da arte de intercambiar. Uma das entrevistadas aponta para essa contradição, quando fala das dificuldades da educação infantil: E “quanto à formação: onde tem que mudar? O porquê de toda essa falha nossa, de dar a teoria. Será que a gente está dando a teoria?” Complementando o questionamento da

entrevistada, indagamos: que teoria está sendo dada e como está sendo proposta? Será que os professores são ouvidos? Será que o professor está contido nesses cursos, palestras, oficinas? Ou é mais um momento sem significado para eles?

Isadora, orientadora pedagógica relata:

No primeiro dia de curso foram 45 professores, no segundo dia 30 professores, e a prefeitura pagando, gastando. Chegou no terceiro dia, tinham 15 professores. O professor endoidou, fizemos uma reunião e chamamos o pessoal do curso, o pessoal da prefeitura. Ao invés deles virem para o curso, eles saíam da escola e ficavam passeando. Aí, a secretária colocou que quem não comparecesse, mesmo que estivesse dentro de sala de aula, ia ser descontado. Foi um compromisso que as pessoas assumiram, então, às vezes a não obrigação faz a pessoa ficar passiva. Mas, a partir do momento que ela disse que ia descontar, porque era um compromisso que eles tinham, os 45 apareceram. E é um curso bom”.

Na mesma linha, Amelinda desabafa:

Eu lembro da secretária da educação, num ano lá de muita empolgação, a gente promoveu 57 cursos para toda a rede de professores. Em um ano, e a gente tem isso registrado, e no final daquele ano e do outro, a Secretária pára e diz assim: Agora chega de curso! Vamos ver o que o povo sabe e quais são os resultados. E eu fiquei apavorada quando ela disse chega de curso, e depois eu comecei a ver, não tinha resultado nenhum.

Que tipo de formação é feita para não atrair o professor? E por que não atrai? Trata-se de um curso de formação de professor? Segundo as entrevistadas, a formação em serviço não está aliada a uma política, não está sendo desenvolvida em equipe, não está contribuindo para o trabalho coletivo.

Tu vias que não estava acontecendo, acontecia só naquele momento. É isso que a gente está querendo fazer agora, é conscientização, porque ele [o professor] é capaz. (...) A gente se reúne muito, discute muito. Agora vai ter um encontro (...) com os professores, e a gente vai tentar melhorar para ver se esses professores mudam as atitudes deles, a dinâmica, a didática deles, porque infelizmente a gente vê, a gente fala... (Isadora, Orientadora Pedagógica)

Estamos desenvolvendo o trabalho. E a gente está tentando implementar na rede um embasamento teórico para o professor, a busca de uma linha de trabalho bem respaldada e (...) o que nós percebemos, nós que chegamos na Secretaria, é que os professores cada um tem a sua linha, cada escola

trabalha de uma maneira, não havia um trabalho muito unificado... (Iracema, Coordenadora de Educação Infantil)

Essas falas explicitam uma compreensão da importância de se ouvir o professor, de se preocupar com ele, entendendo o valor e a necessidade de um embasamento teórico coerente, para que haja uma educação com qualidade. Neste contexto, destaca-se o papel da história. História entendida não como um historicismo que apenas estabeleça *um nexó causal entre os vários momentos da história*, na medida que nenhum fato, meramente por ser causa, é só por isso um fato histórico, como alerta Benjamin (1993). A história, no processo de formação, é o resgate da humanidade e do conhecimento, é a arte de, pelas coisas simples e pequenas, compreender a complexidade do mundo, da vida, compreender a infância, no que ela tem de próprio e particular.

Uma entrevistada traz ainda o problema do tempo que não é destinado à formação e comenta:

(...) não priorização de horários para a formação profissional, ou seja, se pensa em que o profissional tem que ter uma formação, ele tem que fazer um curso de graduação ou de especialização, de qualquer outro, que o ajude na sua prática, mas não tem a preocupação de estar arrumando esse horário no trabalho. Então fica complicado". (Rosane, Comissão de Educação Infantil)

Tratando-se de profissionais que são os responsáveis pela educação infantil nos seus municípios, é pertinente indagar: a quem caberia essa priorização? Como fazer esse movimento resultar em efetiva melhoria na qualidade da educação das crianças?

A atuação por parte da secretaria, no sentido de buscar viabilizar o acesso ao estudo de profissionais de educação infantil, pode ser considerada uma política de formação. Ao fazerem grupos de estudo, núcleos de leitura, esses municípios podem estar ultrapassando os resultados de treinamentos ou modalidades convencionais de formação. No entanto, essa iniciativa, muitas vezes, é cobrada, recaindo como ônus aos próprios professores:

“(...) essa Universidade vem como uma facilitadora desse curso. A gente desconta até 50% dos professores das redes públicas, eu acho que isso aí é um mistério, é uma oferta...” (Rosane, Comissão de Educação Infantil)

(...) no nosso município mesmo, o prefeito, em parceria com algumas universidades, para estar pagando a metade para esse profissional que ainda não tem o terceiro grau, então é uma forma de estar viabilizando, isso não acontece em todo local, então a gente precisa garantir que isso saia do papel, que isso possa estar acontecendo. (Isa, equipe de Educação Infantil)

O relato de outra coordenadora destaca a importância do plano de carreira, onde a formação é peça chave.

No nosso município há uma capacitação permanente e o professor, se comparecer as 40 horas de trabalho, rende 3% ao salário. Se é o ideal ou não, nós ainda estamos discutindo. A verdade é que esse incentivo tem trazido uma melhora. O município incentiva essa formação, pagando 230 bolsas para que os professores façam faculdade. (Débora, presidente de fundação)

Falas como essas refletem o movimento das secretarias de reformular a formação. Nos relatos, várias instituições afirmam oferecer muitos cursos, encontros, oficinas, palestras, seminários, mas sem resultados na prática. Nesses casos, não podemos dizer que os programas são episódicos, mas tendem a uma falta de fundamentação, de unidade das propostas, ou de uma política definida. Por outro lado, há entrevistadas que trazem relatos de municípios que têm uma política comprometida com a formação de seus profissionais de educação, acreditam na formação como criação de novos espaços e implementam a formação continuada, através de alternativas práticas possíveis, buscando a qualidade do trabalho tanto com as crianças quanto com os adultos que com elas interagem. Tais relatos, infelizmente, na nossa pesquisa, foram muito poucos.

Além disso, quando a formação existe, parece resultar dos esforços pessoais das entrevistadas. É o que diz, por exemplo, Helena, supervisora educacional de um município, quando, ao contar o trabalho “no sentido de trazer cursos de fora”, enfatizou que “nós conseguimos trazer”. Nessa mesma linha, muitos depoimentos e trechos de falas oferecem à

reflexão elementos importantes quanto à relação do sujeito com o contexto em que se situa. Um aspecto que chama a atenção é o fato de, nos relatos sobre suas trajetórias, as entrevistadas mencionarem como a educação infantil avançou no seu município a partir da sua própria atuação. Em diversos depoimentos, há uma ênfase no papel que as entrevistadas desempenharam (segundo relatam) e no pioneirismo da sua ação, como se, antes da sua chegada na rede pública, não houvesse nada de educação infantil. Esses relatos, de um lado, parecem centrar o foco na própria importância pessoal daquele que narra, por ter inaugurado a educação infantil na cidade, ou por ter protagonizado – como sujeito individual e não coletivo – a mudança. De outro lado, porém, subjacente a essa visão de que a história começa quando entram nela, parece existir, por parte das entrevistadas, um desconhecimento da história da educação do seu município, bem como dos processos de interação e formação das equipes, da formulação de programas, da organização de ações, como se, numa história passada, fragmentada e descontínua, eles tenham-se rompido ou perdido. Não conhecendo o que aconteceu antes, tendem a considerar a trajetória pessoal como o início da trajetória institucional da educação infantil no município.

Em 93, quando eu cheguei [no cargo], eu tinha 60 professores (...). Eu tenho 130 professores hoje; então, quer dizer, a rede municipal aumentou muito, a educação aumentou muito. Tinha 900 crianças na rede, hoje eu tenho 3.000 e poucas crianças em atendimento, 44 escolas, algumas específicas, umas de 1ª a 4ª... muitas crianças para uma só pessoa. (Valquíria, Coordenadora de Educação Infantil)

No entanto, a interpretação desses depoimentos pode ser outra: não propriamente de um desconhecimento, mas de considerarem como natural o fato de que, a cada nova administração, tudo comece como que do zero, ignorando as ações e conquistas da gestão anterior. Isso, por sua vez, parece se ligar a outra questão, que é o uso do pronome na primeira pessoa e no possessivo. Como tudo começa de novo, a cada gestão, como não há a idéia de uma história que se constrói por sujeitos coletivos, que dialogam com aqueles que o



antecederam, o individual se sobrepõe ao coletivo. Os erros e acertos aparecem como sendo das pessoas, as ações são vistas como individuais, porque existe uma consciência de que, quando aquela pessoa não estiver mais na função, o trabalho será totalmente outro, não com as marcas de um projeto coletivo, mas dos sujeitos que estiverem ocupando o cargo, desempenhando determinada função. Este aspecto foi tão forte e recorrente nos depoimentos, que nos leva a considerar a visão de que “a história começa quando eu entro nela” (sendo “eu” a profissional que conta a história) como a marca que caracteriza a gestão municipal.

## Capítulo 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

- Tia, deixa eu entrar, deixa?

Esta pergunta me tomou de surpresa. Eu a ouvi nos idos de oitenta, de um menino que não aparentava ter mais de quatro anos de idade. Não imaginava que uma criança tão pequena fosse capaz de abalar minhas crenças e convicções acerca do mundo. A resposta que tinha para lhe dar, por mais clara e convincente que fosse, não aplacava a força do seu olhar, nem imobilizava o seu corpo, tampouco atingia a sua razão: no portão estava, no portão continuou, sussurrando. Aos poucos, um diálogo, sem palavras, foi sendo construído entre mim e meu interlocutor e, pela primeira vez, pude reconhecer os fragmentos de um processo de exclusão. Por que tantos não têm acesso a creches, pré-escolas e turmas de educação infantil com brinquedos, brincadeiras, em locais enfeitados, bonitos e alegres, cheios de crianças, amigos e vizinhos que, aos poucos, vão habitando, autorizando e dando identidade àqueles ambientes? Por que outros não têm o ingresso garantido aos serviços de educação, com professores formados e preparados para essa atividade?

Hoje, a exclusão de muitas crianças em relação ao direito de freqüentar creches e pré-escolas faz com que essa vivência, além do desconforto, da incerteza, da constatação da injustiça, em conformidade com a inexistência das instituições, se desgaste e a banaliza. A pergunta “Tia, deixa eu entrar, deixa?” vinha de um lugar muito distante do meu – Vila Rica do Irajá, uma região na favela de Acari, ladeada por um valão a céu aberto, por uma fábrica de compensados de madeira e por uma feira de toca-fitas contrabandeados, onde diferentes odores, oriundos da negligência do poder público com o saneamento básico e com o controle da poluição industrial, se mesclavam à pobreza dominante e a um sem-número de crianças que, curiosas, viviam mais um dia na recente creche instalada às margens da Avenida Brasil.

Subsidiada pela Funabem – órgão extinto do governo federal –, que trazia em sua sigla a referência ao bem-estar do menor, embora trouxesse também práticas muito distintas dessa insígnia, essa creche, tal e qual tantas conveniadas pelo poder público federal, estadual ou municipal, muitas vezes foi esquecida no tempo, ficando mais de três meses sem receber os recursos e os mantimentos para prover a alimentação das crianças e o pró-labore dos educadores que ali atuavam. O trabalho realizado situava-se na fronteira entre o voluntariado e o clientelismo, seguindo a prática dos velhos convênios firmados entre o poder público e a sociedade civil, tanto pela forma com que era tratado, quanto pelos usos sociais a ele atribuídos, embora a equipe de profissionais de Acari e da universidade tivessem a convicção, ou a utopia, dos novos tempos e, com seriedade, construísse uma história para esse atendimento.

A pergunta ainda ecoa... Vem me acompanhando nos estudos que fiz sobre a linguagem, sobre a escola e, hoje, se materializa como denúncia pelo não-compromisso do Estado com um atendimento educacional de qualidade, direito de todas as crianças. Mas ela não me fez calar e, penso, não pode nos imobilizar.

“Deixa eu entrar” foi se constituindo em diálogo comigo mesma e com aquelas crianças que fizeram me sentir estrangeira e não-pertencente àquele lugar, tampouco responsável pelo atendimento, pelas famílias e pelo ambiente pelo qual, aos poucos, me comprometia. Entretanto, me fez mais: o diálogo trouxe a condição de me sentir “exilada” dentro da minha própria casa, do meu próprio país, sem na verdade sê-lo, de fato.

Como salienta Atháide (2005, p.171), o olhar também é construído socialmente, é educado para perceber. Assim, aquilo que cada um irá selecionar, reter na memória e

reorganizar numa imagem final depende de muitos componentes, mas o fator decisivo, no olhar, é a relação. O menino se foi, se perdeu no tempo, mas muitos ainda ficam do lado de fora do portão. Outros tantos, do lado de dentro, também são excluídos, pois o atendimento não faz jus à qualidade a que todas as crianças têm direito. É preciso reconhecer esta situação para que ela possa sair da condição de invisibilidade que ainda tem.

Como finalizar essa trajetória de pesquisa, que buscou conhecer as estratégias das secretarias municipais de educação no atendimento às crianças pequenas, sem me lembrar daquela criança, símbolo de tantas outras que vagam pela cidade, que brincam entre os carros, se salvando, a cada dia, do calor, do frio, da violência física, pois a simbólica há muito tempo já se incorporou à identidade dos “picolés de meio-fio”, como também são conhecidas? Esses seres humanos, socialmente invisíveis, que carregam distintas histórias e por isso só podem ser pensados no plural, incorporam as marcas do preconceito, da indiferença e, principalmente, da generalização. “Crianças”, no plural, revela e evidencia uma dívida que é múltipla: a dos direitos humanos e a da educação. “Criança”, no singular, exprime o filho da gente, único e insubstituível, que nos causa a amnésia seletiva, aquela que não torna palpável o filho do outro, os filhos dos muitos outros.

Nesse processo de nos ignorarmos, vamos nos destituindo de emoção e de razão, pois tornar o filho do outro invisível é também não nos reconhecermos – o eu só se constrói em colaboração com o outro, com os muitos outros. Assim, a indiferença e o não-reconhecimento vão produzindo a desumanização do homem.

O projeto iluminista trouxe para o homem a necessidade do referente. Essa necessidade se manifesta em vários balizadores do agir e do pensar, tais como: o que é bom e

o que é ruim; o que é feio e o que é belo; o bem e o mal; o que desejar e o que declinar. Estes conceitos e tantos outros se constituem em significados importantes para a construção do homem, pois estão subjacentes à idéia de tornar-se humano.

Entretanto, o homem da atualidade é marcado não mais pela garantia do referente do projeto iluminista – o certo e o errado têm limites pouco precisos e, por vezes, contraditórios. A subjetividade é solapada pela condição vacilante do homem que é pego pela máxima de que “certo é o que dá certo e errado é o que dá errado”. O que pensar de nós mesmos? A única tarefa a ser desempenhada pelo homem contemporâneo é a sua constante reconfiguração em torno de si – o outro já não mais o ressignifica e ele se isola, se enaltece e se esfola.

Tal acontecimento, por um lado, gera a prática do saber na verticalidade, onde as regras das relações pessoais vão se confundindo e sendo trocadas pelas regras institucionais. Por outro, o desaparecimento da figura de autoridade e da figura do poder partilhado fortalece o poder anônimo, que não mais pode ser inquirido sobre sua confiabilidade e sua durabilidade. Aos poucos, o homem vai esquecendo a garantia de troca, das identidades de grupo, do cuidar de si e da fraternidade. A alteridade que permite que as relações se dêem no nível horizontal - a partir de uma ética construída e legitimada por todos - se verticaliza e o outro perde seu valor estético.

- Tia, deixa eu entrar, deixa?

Se esses rastros são sinais de esfacelamento dos direitos e garantias civilizatórias, de uma humanidade que vai além das aparências, só a história dirá. Para que o menino pudesse entrar na creche, haveria a necessidade de que a sua história estivesse em consonância com os critérios então estabelecidos. Inicialmente, era preciso que sua mãe tivesse um emprego diário, que quisesse uma vaga na creche, que tivesse outros filhos... Tudo isso o ajudaria a entrar. Depois, ele deveria fazer logo cinco anos... Aliás, a idade de seis seria a ideal. E,

por fim, uma condição de pobreza e miserabilidade que o diferenciava daquele mais próximo da fila. A fila era grande, tão grande que muitos deixaram de freqüentar as oito horas semanais – turno integral -, visto que a mudança para o horário parcial possibilitaria a entrada de outros tantos. Estamos falando de uma turma de educação infantil em escola pública? Em tese poderia ser, se ela existisse naquele lugar. Falamos de uma comunitária, igual a tantas que existem nos grandes centros da região metropolitana do Rio de Janeiro, uma “creche” criada pela mobilização de mulheres organizadas em um clube de mães que, necessitadas de uma rede de solidariedade, uma rede de ajuda mútua para o trabalho, para a sobrevivência e, principalmente, para cuidar e educar suas crianças, das crianças daquele lugar, se embalaram nesse projeto com o Estado. O compromisso daquelas mães era o de se engajar em projetos que restaurassem a dignidade daquela gente, que ultrapassasse o faz-de-conta, os valores ilusórios das promessas de felicidade dos candidatos a voto.

Ainda em nossos dias, a educação é vista como meio de emancipação, como crença no estudo como modo de ascensão, seja humana, social ou econômica. Considerada fonte de progresso, essa crença é facilmente apreendida pela criança que quer estudar para buscar uma vida melhor, para sair do anonimato. Entretanto, por vezes, a fragilidade desse discurso se encontra na própria escola, ou naquilo que tem sido a ela negado: a educação.

O discurso da preparação para a vida vê seu limite na própria vida e no que dela é negado. A aprendizagem da leitura e da escrita, por sua vez, tem sido fortemente marcada pelo fracasso, ou seja, o que se caracterizaria como porta de entrada ao mundo do saber tem sido também o fator de exclusão deste. Contraditório, como a própria modernidade, o ingresso é também excludente, e, nesse contexto, o analfabetismo se acelera, tanto fora, como dentro da própria escola. (NUNES e RIBES, 1996, p. 52)

Ao estudar as alternativas municipais de atendimento da educação infantil no Estado do Rio de Janeiro, passamos a ter novos elementos para olhar para as “nossas” entrevistadas, para as “nossas” secretárias, para as “nossas” gestoras. Educação infantil é direito de todas as crianças; formação é direito dos adultos. Portanto, é necessário que sejam implementadas políticas municipais de educação infantil e de formação que, apropriando-se dos conhecimentos teóricos e firmando seu compromisso com as recentes conquistas constitucionais e legais, possam contribuir para diminuir o sofrimento de nossas populações

infantis e possam assegurar o acesso de todos a uma educação infantil de qualidade, realizada em creches, pré-escolas e em escolas de ensino fundamental. Não é só da educação infantil que depende a justiça social, mas, para se conquistar uma sociedade mais justa, torna-se fundamental reconhecer de fato a diversidade da nossa população, consolidando a educação de crianças e de profissionais que com elas trabalham, brincam, atuam, interagem, convivem. Com base nas análises feitas, pode-se, em síntese, ressaltar os seguintes pontos:

- Apesar de a Constituição de 1988 assegurar o direito das crianças de 0 a 6 anos à educação infantil, direito referendado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e pela LDB de 1996, ainda é inexistente nos municípios do Estado do Rio de Janeiro uma política municipal de educação infantil integrada, de forma mais ampla, a uma política para a infância. O acesso é desigual para as crianças, notadamente para aquelas de 0 a 3 anos.
- A maioria das secretarias municipais de educação não soube informar quantas crianças de 0 a 6 anos residem no seu município. Desconhecer a população de 0 a 6 anos tem implicações para o delineamento de políticas públicas municipais de educação infantil... Como traçar políticas, sem saber quantas crianças com direito à educação infantil há no município? Traçar metas para a expansão do atendimento às crianças de 0 a 3 e de 4 a 6 anos, em creches, pré-escolas, centros de educação infantil ou, ainda, em turmas de educação infantil nas escolas de ensino fundamental implica saber quantas residem no município. O PNE/2001 diz que a oferta de educação infantil deve ser ampliada, de forma a atender, em cinco anos, ou seja, até 2006, 30% da população de zero a três anos e 60% da população de quatro a seis (ou quatro e cinco anos, onde o ensino fundamental de nove anos estiver implantado). Em dez anos, a meta é alcançar 50% das crianças de zero a três e 80% das de quatro e cinco.

- Há grande disparidade no que diz respeito à cobertura da educação infantil nos municípios do Estado do Rio de Janeiro; a situação é marcada por desigualdade. Os municípios que apresentam elevado índice percentual de atendimento na pré-escola são os que possuem menor população de crianças de 0 a 6 anos. É motivo de grande preocupação o baixo acesso à educação infantil nos municípios com maior densidade demográfica, em especial, na Região Metropolitana. O tema tende a ser mais preocupante com a integração das creches vinculadas às secretarias de Assistência/Bem-Estar/Desenvolvimento Social nos sistemas de ensino. Esta situação requer financiamento e, também, expansão na oferta do atendimento.
- A inserção das creches e pré-escolas no sistema de ensino aparece como um ponto frágil das políticas municipais para a educação infantil no Estado do Rio de Janeiro, precisando de muita atenção e investimento para que o direito da criança a uma educação de qualidade seja garantido de fato. A transição da Educação Infantil da Assistência para a Educação não está completa, após alguns anos de LDB.
- A não-existência de uma política que defina parâmetros para o sistema de convênios gera uma desqualificação do atendimento e, também, o descompromisso das secretarias de educação no acompanhamento, orientação e formação inicial e continuada dos profissionais. As equipes técnicas da Secretaria de Educação se mostram despreparadas para a responsabilidade que têm em relação à oferta, à organização e à qualidade do atendimento privado daqueles municípios. Nesse sentido, o papel de uma secretaria de educação diz respeito à gestão da rede pública e privada de educação infantil daquela região, ou seja, orientar o credenciamento e o funcionamento das instituições de educação infantil é tarefa técnica. A “ilegalidade” de diferentes instituições de atendimento à infância se produz no



vácuo deixado pelo poder público, tanto por sua omissão na oferta de vagas para essa faixa etária (0 a 3 é quase inexistente), quanto pela dificuldade de integrar esses estabelecimentos ao sistema de ensino. Isso porque falar de integração é nomear responsabilidades e competências produzidas em torno de uma política educacional. De acordo com a LDB, Estados e Municípios autorizam, credenciam e supervisionam os estabelecimentos de seus respectivos sistemas de ensino.

- Os conselhos municipais de educação são, via de regra, ocupados por representantes de classe que nem sempre conhecem a especificidade da educação infantil. A especificidade do atendimento em relação à criança de 0 a 6 anos nos induz à pergunta sobre a competência das equipes que não dispõem de um setor específico para a educação infantil, na formulação de uma política municipal de educação infantil que expresse as orientações referentes ao acompanhamento a essas instituições, além da apropriação dos padrões mínimos necessários para um atendimento de qualidade.
- O grande desafio é o de construir um sistema de ensino no qual as esferas governamentais (municipal, estadual e federal) atuem de forma integrada, com o objetivo de concretização de uma escola pública de qualidade, coerente e destinada a todos os cidadãos brasileiros. Os achados da pesquisa revelam o papel pouco indutor que o Estado está desempenhando na formulação e organização das instituições de ensino, tanto públicas quanto privadas. A criação de um sistema de ensino que estabeleça a educação infantil em caráter emergencial – enquanto estiverem em vigor parcerias entre estado e municípios - é mais uma prova disso.
- A precariedade das políticas públicas municipais de educação infantil é agravada em consequência do Fundef - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

e Valorização do Magistério e pela omissão do Governo Federal em definir políticas de financiamento para a educação infantil. Está em tramitação no Congresso Nacional o projeto de emenda constitucional que modifica o Fundef e cria o Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. O Conselho Nacional dos Secretários Estaduais da Educação – Consed - tem criado uma forte resistência em relação à entrada das crianças de 0 a 3 anos nesse fundo. Tal resistência se revela, em parte, pela necessidade de melhoria do ensino médio. Já a Undime – União Nacional dos Secretários Municipais de Educação está se empenhando pela inclusão dessas crianças. Ou seja, cada gestor constrói medidas em benefício de sua rede de competência (fundamental e médio), fragmentando a educação básica.

- Por questões de verba, o Fundef tem provocado a inserção das crianças de seis anos no ensino fundamental, impondo uma reorganização administrativo-pedagógica do sistema educacional. Mais uma vez, a falta de uma política educacional tem trazido problemas sérios nesse nível de ensino, quanto à sua organização em série ou ciclo, número de séries, adequação do espaço e do tempo escolar, formação de professores etc., desorganizando mais os sistemas de ensino do que contribuindo para a sua reorganização. Nesse sentido, é importante atentar à implantação e ao acompanhamento do novo fundo – Fundeb –, na medida em que vários estudos já salientaram os efeitos perversos do Fundo que não podem ser repetidos. A participação da União continuará com o caráter suplementar, mas estará vinculada a uma participação percentual no total de recursos projetados para o Fundo a cada ano, iniciando com 5% em 2005 e chegando em 2008 a 10% de participação. O valor do custo-aluno nacional deixará de ser calculado pelos parâmetros atuais do Fundef (nunca cumpridos pela própria União) e, quanto a este quesito, torna-se importante um conhecimento da situação real, a fim de que o custo não seja subestimado.

- O Estado do Rio de Janeiro - em particular a Secretaria Estadual de Educação - é ausente, no que se refere ao delineamento de políticas para a educação infantil, e é omissa, quanto à implementação de políticas de formação dos profissionais da educação infantil. O Estado tem fechado os seus cursos de magistério, empurrando para o ensino superior a competência legal da formação mínima exigida para os professores. Evidentemente, nos grandes centros urbanos, as perspectivas de formação são mais amplas. Entretanto, nos municípios mais afastados, a falta de condições de acesso a uma universidade torna imperiosa a oferta da formação inicial em escolas de ensino médio na modalidade normal. O elevado número de auxiliares contratados pelos municípios com apenas o ensino fundamental é uma das conseqüências desse descaso.
- Há necessidade de uma política estadual de educação, responsável e que possa desempenhar uma liderança no processo de organização municipal, uma vez que muitas regiões carecem de condições físico-financeiras e de recursos humanos. A maioria dos municípios pesquisados teve que se organizar a partir do seu próprio contexto, muitas vezes, sem poder se apropriar das reflexões, estudos e pesquisas disseminadas no Estado. O Plano Estadual de Educação não foi ainda aprovado, embora, em 2006, já devêssemos estar a meia década de sua vigência, segundo a LDB.
- Outro dado levantado na pesquisa foi a inexistência de uma política intersetorial para a infância. Muitas secretarias municipais demonstraram desconhecer o atendimento feito por outras secretarias às crianças em seu espaço de atuação. Da mesma forma, em relação às secretarias que exercem várias funções. Compartilhar diferentes secretarias em uma só pode ser viável, quando há uma política clara e bem definida sobre o atendimento educacional, os deveres das instituições – regulamentação do atendimento e formação de professores - e os

direitos das crianças. Pode ser esta uma forma de enriquecer o processo. Entretanto, quando essa política não está definida ou está ainda em construção, pode se traduzir em vários problemas. Destaca-se que as secretarias de educação que compartilham outras pastas estão localizadas nas regiões mais distantes dos grandes centros urbanos.

- Na maioria dos municípios do Estado, não há exigência de preparação prévia do professor/auxiliar para atuar com a criança pequena, nem como condição de acesso, já que, nos concursos públicos, não existe prova específica para o professor de educação infantil.
- A indicação é ainda um mecanismo de nomeação dos diretores de creches e pré-escolas para a maioria dos municípios e a existência de um plano de carreira dos profissionais que trabalham em educação só aparece na metade dos municípios. Isso pode transformar o cargo de diretor, mais do que espaço de gestão escolar, em instrumento e espaço político. Essa questão foi mencionada nas entrevistas coletivas, onde entrevistadas explicitaram a entrada e a interferência de políticos (vereadores) na escola, inclusive determinando a presença, na rede, de professores que não trabalham.
- Em relação à formação mínima exigida para ser diretor na educação infantil, tanto para os diretores de creche quanto para os de pré-escola, há o predomínio da exigência do ensino médio – magistério, cerca de 80%, e a exigência do ensino superior não chega a 10% das respostas.
- A realidade dos profissionais entrevistados mostra que a tendência centralizadora ainda é muito forte na cultura da escola e do sistema educacional como um todo. A participação, no seu sentido pleno, ainda não constitui prática comum no dia-a-dia, muito marcado por uma

concepção na qual seriam o secretário e o diretor os únicos “responsáveis” pela escola. Percebemos que há um discurso contraditório entre diferentes municípios, sobre a dificuldade de formação de professores em relação ao tamanho da rede: tanto para as redes com um elevado número de profissionais de educação infantil quanto para aquelas que apresentam um número bastante incipiente. Esse paradoxo reforça a idéia de que a falta de políticas passa pelo comprometimento da secretaria, sendo o tamanho da rede utilizado como desculpa para tal postura. Por gestão estamos entendendo da concepção à concretização das políticas.

- Subjacente a essa visão de que a história da educação infantil começa quando entram nela, marca da gestão municipal, parece existir, por parte das entrevistadas, um desconhecimento da história da educação do seu município, bem como dos processos de interação e formação das equipes, da formulação de programas, da organização de ações, como se, numa história passada, fragmentada e descontínua, eles tenham-se rompido ou perdido. Não conhecendo o que aconteceu antes, tendem a considerar a trajetória pessoal como o início da trajetória institucional da educação infantil no município.
- As entrevistadas nos dão a impressão de que consideraram natural o fato de que, a cada nova administração, tudo comece como que do zero, ignorando as ações e conquistas da gestão anterior. Isso, por sua vez, parece se ligar a outra questão, que é o uso do pronome na primeira pessoa e no possessivo. Como tudo começa de novo, a cada gestão, como não há a idéia de uma história que se constrói por sujeitos coletivos, que dialogam com aqueles que o antecederam, o individual se sobrepõe ao coletivo. Os erros e acertos aparecem como sendo das pessoas, as ações são vistas como individuais, porque existe uma consciência de que, quando aquela pessoa não estiver mais na função, o trabalho será totalmente outro, não com

as marcas de um projeto coletivo, mas dos sujeitos que estiverem ocupando o cargo, desempenhando determinada função.

Como vimos, a educação para as populações mais pobres tem sido tratada não como direito, mas como um instrumento de regulação dessas populações, consideradas como constituídas por seres humanos de “segunda classe”, menos humanos do que outros (ANDRADE, 2005, p.196). Na verdade, a educação destinada às crianças pequenas acabou por ser direcionada para o campo das políticas compensatórias, de suplência, não conseguindo se estabelecer como uma política universal e de cidadania.

Este tema revela o lugar que a educação infantil ocupa nas políticas municipais de educação: o da desvalorização, o do desprestígio e o da provisoriedade. Sabe-se que todo cidadão tem o direito à educação básica. Nesse sentido, uma política que considera o direito à educação infantil não pode admitir um profissional que não concluiu a sua educação básica. O auxiliar, em muitos centros de educação infantil, desempenha, em última instância, o papel do professor, principalmente aqueles que estão na pré-escola, onde o tempo com o cuidado é bem menor do que aquele dispensado aos bebês.

A recuperação dessa história a partir das secretarias chama a atenção sobre a precariedade das políticas de atendimento. Sabe-se o quanto as propostas fundamentadas em modelos de cunho emergencial estão longe de atender às necessidades das crianças na atualidade. Mais ainda, este cenário alerta para o fato de que, em decorrência do emergencial, ganha espaço o provisório, o amadorístico, o voluntarismo, reforçando uma visão improdutiva e onerosa do atendimento educacional.

O passado é inteligível para nós somente à luz do presente; só podemos compreender completamente o presente à luz do passado. Capacitar o homem a entender a sociedade do passado e aumentar o domínio sobre a sociedade do presente é a dupla função da história. (CARR, 1982).

Observamos, também, que a descontinuidade das políticas públicas, com frequência, leva ao desconhecimento de passos anteriormente dados, fazendo com que elos da história da educação infantil sejam perdidos. Muitos profissionais não sabiam o que foi feito antes, ou

seja, não conheciam programas e as ações até então realizadas naquele município. Os fatores são diversos, mas, em geral, se encontram circunscritos à ausência de registros dos processos já vivenciados ou à falta de acesso a documentos que foram produzidos em outras gestões. É sabido que as secretarias que estão mais vulneráveis às injunções políticas são aquelas mais desorganizadas, com informações desencontradas, sem sistematização. Tal situação concorre para que não haja condições propícias para a produção de avaliações e resultados que permitam inferir sobre a qualidade do atendimento.

Ao abrir espaço para ouvir as equipes, pretendíamos criar condições para que as histórias fossem recuperadas, encontrando-se esses elos, possibilitando que outro valor fosse dado aos caminhos percorridos e que reconstruíssem a trajetória da educação infantil no Estado do Rio de Janeiro.

Que os rastros dos professores e da educação infantil possam estar sendo firmados, para que tenhamos perspectivas de futuro e de história. O desafio é grande, mas o debate, a reflexão, a denúncia, a problematização das questões expostas, entre outras atitudes, permitem subsidiar a construção de novas práticas no campo da Educação Infantil. Retornemos à Convenção sobre os direitos da criança para pensar nelas como sujeitos dos processos educacionais, portadores de direitos e desejos.

### Referências Bibliográficas:

ABRAMOVAY M. et al. **Escolas Inovadoras: experiências bem-sucedidas em escolas públicas**. Brasília: UNESCO, 2003.

ABRAMOVAY M. et al. **O perfil dos professores brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam...**São Paulo: UNESCO, 2004.

ANDRADE, E. **A educação de jovens e adultos e os jovens do “último turno”**: produzindo outsiders. Tese de doutorado apresentada na UFF. Niterói, 2004.

AQUINO, L. M. L. **História da Educação Infantil**, 1997 (mimeo).

ARTCRECHE. Articulação de creches e pré-escolas de São Gonçalo. **Quanto custa uma criança na creche Gonçalense**. São Gonçalo, outubro, 1997 (mimeo).

ARIÈS, P. **História social da infância e da família**. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

ASSIS, Regina & BARBOSA, Maria Ligia. **Análise sobre a situação e evolução da educação infantil no Brasil**. Rio de Janeiro, julho, 1999 (mimeo).

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1987.

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da Criação Verbal**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1992.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1988.

\_\_\_\_\_. **Questões de Literatura e de Estética**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1998.

BALAGUER, Irene. Educação infantil na Espanha. **Revista Pátio**, Ano II, n.5, agosto-novembro, 2004.

BARBOSA, Maria Ligia. Desempenho escolar e desigualdades sociais: resultados preliminares de pesquisa. Trabalho apresentado no **XXIII Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, outubro, 1999.

BARREIRA, C. et al. **Ligado na galera: juventude, violência e cidadania**. Brasília: UNESCO, 1999.

BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan. Financiamento da educação no Brasil. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: **Em Aberto**, v.18, n.74, p.106-120, julho, 2001.

BAZÍLIO, L. C. **Infância tutelada e educação: história, política e legislação**. Rio de Janeiro: Ed. Ravil, 1998.



BAZÍLIO, L. C.; KRAMER, S. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BENJAMIN, Walter. **Reflexões: a criança, o brinquedo, a educação**. São Paulo: Summus, 1987.

\_\_\_\_\_. **Obras Escolhidas I**, Magia e técnica, arte e política. São Paulo: Brasiliense, 1993.

\_\_\_\_\_. **Obras Escolhidas II**, Rua de Mão Única, São Paulo: Brasiliense, 1993.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda. Razões e significações de uma distinção política**. São Paulo: UNEPP, 1995.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da Educação: uma contribuição para um novo paradigma da educação**. Campinas, SP: Papyrus, 1997.

BOURDIEU, P. A juventude é apenas uma palavra. In: **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

\_\_\_\_\_. **Contrafogos, táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

\_\_\_\_\_. **A Economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

BRASIL. **Consolidação das leis do Trabalho – CLT – 1943**.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (Lei nº 9394/96). Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** (Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971). Brasília, 1971.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira, 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. **Censo Escolar 1997**. Brasília: MEC/Inep, 1998.

\_\_\_\_\_. **Censo Escolar 1999**. Brasília: MEC/Inep, 2000.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. CNE/CEB, Relatora Regina de Assis, 1999.

\_\_\_\_\_. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10172.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001.

BRASIL/MEC/SEF/COEDI. **Política Nacional de Educação Infantil.** Brasília, 1994.

BRASIL/MEC/SEF/DPE/COEDI. **Por uma Política de Formação do profissional de Educação Infantil.** Brasília, 1994.

BRASIL/MEC/SEF/DPE/COEDI. **Propostas Pedagógicas e Currículo em Educação Infantil.** Brasília, 1996.

BRASIL/SEF/DPE/COEDI. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil.** V.I e II. Brasília, 1998.

BRASIL/MEC/SEF/DPE/COEDI. **Subsídios para a elaboração de diretrizes e normas para a educação infantil.** Brasília, 1998.

BUARQUE, C. **Os nomes da criança.** Correio Braziliense, 2003.

CAMPOS, M. M. et al. **Creches e pré-escolas no Brasil.** São Paulo: Cortez/Fundação Carlos Chagas, 1993.

\_\_\_\_\_. A Regulamentação da Educação infantil. In: BRASIL/SEF/DPE/COEDI. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil.** V.I e II. Brasília, 1998.

CARR, E. H. **Que é História.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CIDE, Centro de Informações e Documentação do Estado do Rio de Janeiro. **Anuário Estatístico, 1999-2000.** In: [www.cide.rj.gov.br](http://www.cide.rj.gov.br)

COCHRAN, M. (org.). **International Handbook on child care policies and programs.** Greenwood Press, 1993.

COLEMAN, James. “Social capital and the creation of human capital” in Halsey, Lauder, Brown & Wells. **Educacion, Culture, Economy Society.** Oxford University Press, Oxford, 1997.

CORSINO, Patrícia. **Infância , linguagem e letramento:** Educação Infantil na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado. Departamento de Educação, PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2003, p.231-234.

\_\_\_\_\_. Educação Infantil: a necessária institucionalização da infância. In: KRAMER, S. (org) **Profissionais da educação infantil e(m) formação.** São Paulo, Ática, 2005 (no prelo).

COSTA, J. F. **Ordem médica e norma familiar.** Rio de Janeiro: Graal, 1979.

CRESO, F. **Avaliação, ciclos e promoção na educação.** Porto Alegre: Artmed, 2001.

CURY, Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Mediação, 1998.

\_\_\_\_\_. MEC-CNE, **Parecer nº CNE/CEB/30/2000**, aprovado em 12/9/2000. In: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

\_\_\_\_\_. **Cidadania republicana e educação: governo provisório do Mal. Deodoro e Congresso Constituinte de 1890-1891**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. Educação e Direito. In: **Enciclopédia de Filosofia e Educação**. [on line] <http://www.Educação.Pro.br/direito.htm>. Acessado em 08/08/2002.

DALHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. **Qualidade na Educação da Primeira Infância: perspectivas pós-modernas**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

**DAMATTA, Roberto**. Relativizando: uma Introdução à Antropologia Social. **Rio de Janeiro: Rocco, 1987**.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Trabalho Infantil**. São Paulo, 1997.

DURKHEIM, Émile. **Ética e sociologia da moral**. Editora Landy, 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Criança entre o Estado, o Mercado e a Família: O Sistema Sueco de Creches em uma Perspectiva Comparada. **Dados**, vol.41, n.2, 1998, p.283-335.

FERRAROTTI, F. **Histoire et histoires de vie**. Librairie des Méridiens, Paris, 1982.

FERREIRA, M. C. Rossetti; RAMON, F.; SILVA, A. P. Soares. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. In: **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, n. 115, ed. Autores Associados, março, 2002, p.65-100.

FRABBONI, F. A escola infantil entre a cultura da infância e a ciência pedagógica e didática. In: ZABALZA, M. (org.). **Qualidade em Educação Infantil**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

FRANCO, Creso (org.). **Avaliação, ciclos e promoção na educação**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

FREIRE, P. **Cartas a Cristina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da esperança**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

GADOTTI, Moacir. **Convite à leitura de Paulo Freire**. São Paulo: ed. Scipione, 1991.

\_\_\_\_\_. Sistema Municipal de Educação: estratégias para sua implementação. In: **Cadernos Educação Básica**, série Inovações, v.7, Brasília, MEC/SEF, 1994.

GHEDINI, Patrizia Orsola. Entre a experiência e os novos projetos: a situação da creche na Itália. In: ROSEMBERG, Fulvia e CAMPOS, Maria Malta. **Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte**. Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1994.

GOODSON, I. Studying teachers lives. **London, Routledge, 1992**.

GUIMARÃES, D. e LEITE, M. I. Pensando a Educação (Infantil) a partir de autores italianos: uma resenha crítica da bibliografia traduzida para o português. PUC-Rio, **Cadernos de Educação**, nº 43, maio de 1999.

GUNNARSSON, Lars. A política de cuidado e educação infantil na Suécia. In: ROSEMBERG, Fulvia e CAMPOS, Maria Malta. **Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte**. Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1994.

HADDAD, Lenira. **A ecologia do atendimento infantil**: construindo um modelo de sistema integrado de cuidado e educação. São Paulo: FEUSP, 1977.

\_\_\_\_\_. Um novo paradigma na integração do cuidar e educar. **Revista Pátio**, Ano I, nº 1, abril-julho, 2003.

HADDAD, S.;WARD, M. J.; DE TOMMASI, L. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, PUC-SP, Ação Educativa, 1996.

IBGE Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001, Microdados. Rio de Janeiro, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2000**. In: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes**. Mimeo, 2003.

JOBIM E SOUZA, S. **Infância e linguagem**: Bakhtin, Vygotsky e Benjamin. Campinas: Papyrus, 1994.

KAPPEL, M. D.; KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos . In: IBGE, **Pesquisa sobre padrões de vida 1996/1997 Primeira Infância**, Rio de Janeiro, 2000, p.49-87.

KAPPEL, Maria Dolores. As crianças de 0 a 6 anos nas estatísticas nacionais. In: Infância-Educação Infantil: reflexões para o início do século - **Seminário Internacional da OMEP**. Rio de Janeiro: Ravil Editora, 2000, p.120-150.

KLIKSBERG, Bernardo. **Desigualdade na América Latina**: o debate adiado. São Paulo: Cortez, 2000.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. Rio de Janeiro: Achiamé, 1984.

\_\_\_\_\_. Entrevistas coletivas: alternativas para lidar com diversidade, hierarquia e poder na pesquisa em Ciências Humanas. In: FREITAS, KRAMER & JOBIM E SOUZA (org.). **Ciências Humanas e pesquisa: leituras de Mikhail Bakhtin**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 57-76

\_\_\_\_\_. Formação de profissionais de educação infantil: questões e tensões. In: MACHADO, M.L.A (org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p.117-132

KRAMER, Sonia et al. **Relatório da Pesquisa: Formação de Profissionais da Educação no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ravil, 2001.

KRAMER, Sonia. Relatório Resumido, Programa de bolsas de produtividade em pesquisa, CNPq, junho, 2004.

\_\_\_\_\_. Infância, Cultura Contemporânea e educação contra a barbárie. In: KRAMER, Sonia, et al. (org). **Infância e educação infantil**. Campinas: Papirus, 1999.

KRAMER, Sonia et al. Nos relatos de professores, conquistas e ambigüidades da educação infantil. PUC-Rio, **Cadernos do Departamento de Educação**, nº 62, 2002.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

\_\_\_\_\_. Infância, cultura contemporânea e educação contra a barbárie. In: **Revista Teias**, Faculdade de Educação UERJ, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.135-146, 2001.

\_\_\_\_\_.(org) **Profissionais da educação infantil e(m) formação**. São Paulo, Ática, 2005 (no prelo)

KRAMER, S; SOUZA, S. J. **Educação ou Tutela? A Criança de 0 a 6 anos**. São Paulo: Loyola, 1988.

KRAMER, S; SOUZA, S. J. (coord) Cultura, modernidade e linguagem: o que narram, lêem e escrevem os professores. Rio de Janeiro, UERJ, **Projeto de pesquisa**, 1992, (mimeo).

KRAMER, Sonia; JOBIM E SOUZA, Solange (orgs). **Histórias de professores**. São Paulo: Ática, 1996.

KRAMER, Sonia; KAPPEL, Dolores. Perfil das crianças de 0 a 6 anos que freqüentam creches, pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da Pesquisa sobre padrões de Vida/IBGE. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v.1, n.16, p. 35-47, 2001.

KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol.20, n.67, agosto, 1999.

KUHLMANN Jr, M. As exposições internacionais e a difusão das creches e jardins de infância. **Pro-Posições**. Campinas, v.7, p. 24 – 35, nov .1996.

\_\_\_\_\_. Educando a infância brasileira. In: **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

\_\_\_\_\_. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LIBÂNEO, J. C. **Adeus professor, adeus professora? Novas exigências profissionais e profissão docente**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Produção de saberes na escola: suspeitas e apostas. Disponível em: [http://www.educacaoonline.pro.br/art\\_producao\\_de\\_saberes.asp](http://www.educacaoonline.pro.br/art_producao_de_saberes.asp)>. Acesso em 20 de março de 2004.

LÜCK, Heloísa et al. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. 5.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LUDKE, M. & ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MEC/UNICEFF A Baixada para cima. Rio de Janeiro. Brasília, 1988.

MEC-INEP. Censo Escolar, 1999 e 2000. In: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

MELLO E SOUZA, Alberto. Financiamento da educação na América Latina: Lições da experiência. O nó górdio e a ponte de safena. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. V.13, 1997.

MELLO, Guiomar Namó de. “A descentralização que vem do centro” In: **Revista de Educação Municipal de São Paulo**, ano1, n.1, junho, 1988.

MIRANDA, Marília Gouvea. Novo Paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina. In: **Cadernos de Pesquisa**, nº100, p.37-48, março, 1997. São Paulo: Editora Cortez.

MONLEVADE, João.MEC-CNE, **Parecer nº CNE/CEB/20/98**, aprovado em dezembro de 1998. In: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

MOSS, Peter. “Primo pobre” ou sócio igualitário? Discutindo a educação infantil na Inglaterra. **Revista Pátio**, Ano I, nº 3, dezembro-março 2003/2004.

\_\_\_\_\_. Para além do problema com qualidade. In: MACHADO, Maria Lucia (org) **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOSS, Peter; PENN, Helen. **Transforming Nursery Education**. Londres: Paul Chapman Publishing Ltd, 1996.

NOBRE, L.C.C. Adolescent and child labor: the challenger of inter-sector work and the role of Unified National Health System. **Ciência, saúde coletiva**, 2003, v.8, nº 4, p. 963-971.

NÓVOA, A. (org) **Vida de professores**. Portugal: Porto ed., 1992.

\_\_\_\_\_. (org) Profissão professor. **Portugal: Porto ed., 1991**.

\_\_\_\_\_. (org) Os professores e sua formação. **Lisboa: Publicações Dom Quixote. 1997**.

\_\_\_\_\_. Os professores na virada do milênio: **do excesso do discurso à pobreza das práticas**. **Educação e Pesquisa, São Paulo, v.25, n.1, jan/jun 1999**.

NUNES, Deise Gonçalves. **Da roda à creche – proteção e reconhecimento social da infância de 0 a 6 anos**. UFRJ. Tese de Doutorado em Educação, Rio de Janeiro 2000.

NUNES, Edson (org). A aventura sociológica. **Rio de Janeiro: Zahar, 1978**.

NUNES, Maria Fernanda e RIBES, Rita M. Pereira. Buscando o mito nas malhas da razão. In: **Histórias de professores**. São Paulo: Ática, 1996.

ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 1989

\_\_\_\_\_. **Declaração dos Direitos das Crianças**, 1959.

PARO, Vitor Henrique. Gestão democrática da escola pública. **São Paulo: Ática, 2001**.

PASCAL, Christine e BERTRAN, Anthony. A educação de crianças pequenas e de seus professores em três países europeus. In: ROSEMBERG, Fulvia e CAMPOS, Maria Malta. **Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte**. Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1994.

PENN, Helen. Primeira infância: a visão do banco mundial. In. **Cadernos de Pesquisa**, 2002

PERRENOUD, P. Formar professores em contextos sociais em mudança: prática reflexiva e participação crítica. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), n.12, set/dez, 1999.

PINTO, Manuel e SARMENTO, Manuel Jacinto (coord). **As crianças: contextos e identidades**. Centro de Estudos da Criança, Universidade do Minho, Braga, Portugal, 1997.

POSTMAN, Neil. **O desaparecimento da infância**. São Paulo: Ed. Graphia, 1999.

RENAUD, D. **Indicadores sociais e políticas públicas: um diagnóstico das condições de vida das crianças de 0 a 6 anos**. Monografia do Curso de Especialização em Educação Infantil. PUC- Rio, 2003.

RIZZINI, Irene. **A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio**. Editora Universidade Santa Úrsula: Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_. **O século perdido: raízes históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil**. Editora Universidade Santa Úrsula: Rio de Janeiro, 1997.

ROCHA (coord) **Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

ROCHA, Eloisa Candal **A Pesquisa em Educação Infantil no Brasil: trajetória recente e perspectivas de consolidação de uma pedagogia**. Florianópolis: UFSC, Centro de Ciências da Educação, Núcleo de Publicações, 1999.

ROMÃO, José Eustáquio. “Municipalização do ensino: Sim”. In: **Revista de Educação Municipal de São Paulo**, ano1, n.1, junho, 1988”.

ROSEMBERG, Fulvia – Panorama da educação infantil contemporânea. Anais do **Simpósio de educação infantil: construindo o presente** (33-81). UNESCO, 2003.

ROSEMBERG, Fulvia e CAMPOS, Maria Malta. **Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte**. Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1994.

ROSEMBERG, Fulvia. Educação nos Estados Unidos. In: ROSEMBERG, Fulvia e CAMPOS, Maria Malta. **Creches e pré-escolas no Hemisfério Norte**. Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1994.

\_\_\_\_\_. **Organizações Multilaterais, estados e políticas de educação infantil**. Cadernos de Pesquisa, Fundação Carlos Chagas, no.115, ed.Autores Associados, março, 2002, p. 25-63.

ROSEMBERG , F. O estado dos dados para avaliar políticas de Educação Infantil. In: **Avaliação educacional**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nº 20, julho-dezembro, 1999.

ROSSETTTI-FERREIRA, Maria Clotilde. A necessária associação entre educar e cuidar. **Revista Pátio**, Ano I, nº 1, 2003.

SÁ Barreto, Elba e ARELARO, Lisete. A municipalização do ensino de 1º grau: tese controvertida . In: **Em Aberto**. Brasília, ano 5, n.29, jan/mar, 1986.

SANTOS, Boaventura de Silva. “Uma concepção multicultural de direitos humanos”, **Lua Nova**, n. 39, 1997.

SANTOS, Petronilia. **Atendimento à infância no RJ: algumas considerações sobre a participação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social nesse processo**. Monografia do Curso de Especialização em Educação Infantil. PUC- Rio, 2000.

SARMENTO, M. J. As crianças e a infância: definindo conceitos, delimitando o campo. In: SARMENTO, M. J; PINTO, M. (org.). **As crianças, contextos e identidades**. Centro de Estudos da criança. Universidade do Minho, 1997, p.7-30.

SARMENTO, M. J. et al. Trabalho e lazer no cotidiano das crianças exploradas. In: GARCIA, R. L. (org) **Crianças, essas conhecidas tão desconhecidas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

\_\_\_\_\_. “Os Ofícios da Criança”, In: Vários, **Os Mundos Sociais e Culturais da Infância**, Braga: Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho, v. II: 125-145), 2000.



\_\_\_\_\_. Infância, Exclusão Social e Educação para a Cidadania Activa. **Movimento** (Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Brasil), nº3, maio: 53-74, 2001<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. A Globalização e a Infância: Impactos na Condição Social e na Escolaridade, In: R. Leite Garcia (org), **Em Defesa da Educação Infantil**. Rio de Janeiro, 2001b, p. 13-28.

SARMENTO, Manuel Jacinto e PINTO, Manuel. As crianças e a infância: definindo conceitos, delimitando o campo. In: M. Pinto e M. J. Sarmento, (Org.) **As Crianças: Contextos e Identidades**. (7-30). Braga. Centro de Estudos da Criança da Universidade do Minho, 1997.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SENNETT, Richard. **Autoridade**. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.

SETÚBAL, M. A. Escola como espaço de encontro entre políticas nacionais e locais. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n.102, nov. 97, p. 121- 133

SIROTA, Régine. Emergência de uma sociologia da infância: evolução do objeto e do olhar. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, nº 112, março, 2001. p. 7-31

SOARES, M. B. **Linguagem e Escola**. São Paulo: Ática, 1993.

SOARES, N. F. **Criança-cidadão versus criança-aluno** – a resignificação do papel da escola na promoção de uma cidadania para a infância. Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho, 2002

SOUZA, José Vieira de & CORRÊA, Juliane. Projeto pedagógico: a autonomia construída no cotidiano da escola. In: VIEIRA, Sofia Lerche (org.). **Gestão da escola: desafios a enfrentar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002 (Biblioteca ANPAE).

SOUZA, S.J.e KRAMER, S. **Educação ou tutela? A criança de 0 a 6 anos**. São Paulo: Ed. Loyola, 1988.

TIRIBA, L. Educação Infantil e parcerias: acertos e equívocos. In: MIEIB, **Educação Infantil: construindo o presente**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2002.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

TARDIF, M; RAYMOND, D. Saberes, tempo e aprendizagem do trabalho no magistério. **Educação e Sociedade: Campinas**, v.21, n.73, dez .2000, p.209-244.

TIRIBA,L.; NUNES, M.F.R.; KRAMER, S. **Relatório do projeto de assessoria à educação infantil**-convênio PUC-RIO e Secretaria Municipal de Educação e Formação profissional de Santo André. PUC-Rio. **Cadernos de Educação**, nº 60, 2001.

TODOROV, Tzevetan. **Nós e os outros: a reflexão francesa sobre a diversidade humana**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993

TURNER, B. **Equality**. New York, Tavistock Publications and Ellis Horwood Limited, 1986, pp. 15-33.

UNESCO. **Educação e cuidado na primeira infância: grandes desafios**. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Simpósio educação infantil: construindo o presente**. Anais. Brasília, 2003.

UNICEF. **Situação Mundial da Infância**. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Situação da Infância Brasileira**. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **Situação da Infância e adolescência brasileira**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Situação Mundial da Infância. **Caderno Brasil**. Brasília, 2005.

VASCONCELOS, T. Educação de Infância em Portugal: Perspectivas de Desenvolvimento num quadro de Pós-modernidade. OEI ediciones, **Revista Iberoamericana de Educacion**, nº 22, enero-abril, 2000, p. 92-115.

VILLASANTE, T. T. Metodologia dos conjuntos de Ação. In: **Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Organizações Locais**. Fischer, T. (org.). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

WERTHEIN, J. **Construção e identidade: as idéias da UNESCO no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2002. 292p.

ZANTEN V. A. **L'Ecole, l'état des savoirs**. Paris: La decouverte, 1999.

## **ANEXOS**

## ANEXO 1. Cobertura do atendimento da Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro

Nº de crianças (0 a 3 / 4 a 6 e 0 a 6 anos) a estimativa do IBGE – 1999; nº de crianças (0 a 6 anos) fornecido pelos municípios; nº de crianças matriculadas na educação infantil, fornecido pelos municípios; nº de crianças matriculadas na pré-escola - Censo Escolar de 199; nº de crianças matriculadas nas classes de alfabetização - Censo Escolar de 1999; percentual estimado de cobertura de atendimento, em pré-escolas e CA, de crianças de 4 a 6 anos por município do Estado.

Município	0 a 3 anos	4 a 6 anos	0 a 6 anos	Município		Censo 99		% (*) Atendimento
	Estima 99	Estima 99	Estima 99	matr. Ed. Inf	pop. 0 a 6	Pré-Escola	C.A	
Angra dos Reis	7911	5680	13591	846		1449	247	29,86
Aperibé	447	387	834			393	0	101,55
Araruama	5275	4029	9304			1706	2531	105,16
Areal	725	547	1272	346	ns	253	38	53,20
Armação de Búzios	1527	1115	2642	563	990	525	31	49,87
Arraial do Cabo	1709	1216	2925	662	ns	683	45	59,87
Barra do Pirai	5920	4511	10431			2841	286	69,32
Barra Mansa	11540	8963	20503	1091	24053	2303	491	31,17
Belford Roxo	36250	25729	61979			3619	2141	22,39
Bom Jardim	1572	1281	2853			743	38	60,97
B. Jesus de Itabapoana	2326	1740	4066			1654	91	100,29
Cabo Frio	10377	7212	17589	2102	ns	2639	299	40,74
Cachoeiras do Macacu	3335	2415	5750			1643	103	72,30
Cambuci	920	686	1606			603	17	90,38
Carapebus	701	498	1199	515	ns	413	11	85,14
Comendador Levy	531	415	946			342	19	86,99
Campos	28514	22499	51013	4198	51455	15149	2016	76,29
Cantagalo	1383	1010	2393	868	ns	854	43	88,81
Cardoso Moreira	727	665	1392	547	ns	305	0	45,86
Carmo	1080	756	1836	0	2623	624	18	84,92
Casimiro de Abreu	1646	1221	2867	1106	5055	1021	70	89,35
Conceição de Macabu	1493	1178	2671	780	ns	929	72	84,97
Cordeiro	1167	940	2107	338	ns	809	49	91,28
Duas Barras	767	606	1373			454	15	77,39
Duque de Caxias	59539	42951	102490	1491	ns	5856	3803	22,49
Eng. Paulo de Frontin	774	651	1425			426	23	68,97

Município	0 a 3 anos	4 a 6 anos	0 a 6 anos	Município		Censo 99		% (*)
	Estima 99	Estima 99	Estima 99	matr. Ed. Inf	pop. 0 a 6	Pré-Escola	C.A	Atendimento
Guapimirim	3050	2311	5361	1095	4524	390	677	46,17
Iguaba Grande	771	597	1368	473	1650	267	25	48,91
Itaboraí	13922	9869	23791			2000	696	27,32
Itaguaí	5724	4360	10084			2117	253	54,36
Italva	721	668	1389	524	1356	430	37	69,91
Itaocara	1443	1141	2584	469	ns	957	36	87,03
Itaperuna	5503	4330	9833	685	ns	2879	321	73,90
Itatiaia	1941	1388	3329			1024	57	77,88
Japeri	7489	5278	12767			319	120	8,32
Laje de Muriaé	551	380	931	226	200	335	0	88,16
Macaé	9510	7052	16562	6896	19375	6409	494	97,89
Macuco	364	317	681			222	0	70,03
Magé	16338	11499	27837			933	531	12,73
Mangaratiba	1764	1263	3027			1112	0	88,04
Marica	4618	3443	8061			1935	112	59,45
Mendes	1083	874	1957			653	291	108,01
Miguel Pereira	1359	1070	2429	529	ns	794	63	80,09
Miracema	1531	1357	2888	1048	ns	1496	21	111,79
Natividade	1128	816	1944	651	1206	791	36	101,35
Nilópolis	9655	7519	17174	694		2032	1568	47,88
Niterói	24556	19418	43974			11843	2454	73,63
Nova Friburgo	10660	8273	18933			5162	774	71,75
Nova Iguaçu	68825	49251	118076			8398	8239	33,78
Paracambi	2519	2126	4645	1596	3096	1050	81	53,20
Paraíba do Sul	2192	1759	3951	1214	1207	1336	42	78,34
Parati	2427	1851	4278			810	75	47,81
Paty do Alferes	1898	1417	3315			442	48	34,58
Petrópolis	18372	14257	32629			5466	926	44,83
Pinheiral	1394	998	2392			532	300	83,37
Piraí	1804	1390	3194	1128	5000	1070	0	76,98
Porciúncula	1268	940	2208	980	889	890	19	96,70
Porto Real	636	606	1242	579	ns	363	234	98,51
Quatis	816	616	1432			247	162	66,40

Queimados	9990	7064	17054	915	ns	823	1161	28,09
Município	0 a 3 anos Estima 99	4 a 6 anos Estima 99	0 a 6 anos Estima 99	Município		Censo 99		% (*)
				matr. Ed. Inf	pop. 0 a 6	Pré- Escola	C.A	Atendimento
Quissamã	1130	817	1947	745	1947	650	15	81,40
Resende	7194	5604	12798			2347	344	48,02
Rio Bonito	3170	2516	5686	1064	ns	1861	137	79,41
Rio Claro	1074	819	1893	390	1918	587	0	71,67
Rio das Flores	456	352	808			293	0	83,24
Rio das Ostras	2498	1734	4232	1109	ns	1250	85	76,99
Rio de Janeiro	329953	248685	578638	143767	ns	122428	28782	60,80
Sta. M <sup>a</sup> Madalena	831	551	1382	540	ns	417	4	76,41
Sto. Antônio de Pádua	2330	1765	4095	852	ns	1758	487	127,20
S.F.de Itabapoana	3198	2487	5685			2202	758	119,02
São Fidélis	2395	1856	4251			1283	76	73,22
São Gonçalo	59282	43213	102495	2607	ns	11411	4338	36,45
São João da Barra	2172	1663	3835			1631	27	99,70
São João de Meriti	33286	23784	57070	1900	ns	3466	2351	24,46
São José de Ubá	343	318	661			147	0	46,23
S.José Vale Rio Preto	1288	1012	2300			589	11	59,29
São Pedro da Aldeia	5010	3567	8577	574	ns	1146	199	37,71
S.Sebastião do Alto	597	445	1042			379	0	85,17
Sapucaia	1252	1037	2289			618	9	60,46
Saquarema	3508	2803	6311	1387	ns	1317	128	51,55
Seropédica	4677	3481	8158			761	144	26,00
Silva Jardim	1655	1250	2905	661	4970	641	0	51,28
Sumidouro	1063	805	1868	ns	1796	188	15	25,22
Tanguá	1818	1489	3307			311	46	23,98
Teresópolis	9310	6831	16141			2462	358	41,28
Traiano de Moraes	725	616	1341	102	ns	402	20	68,51
Três Rios	4716	3383	8099	446	ns	2412	336	81,23
Valença	4361	3222	7583	1993	2707	3035	81	96,71
Varre-Sai	638	507	1145	492	ns	422	0	83,23
Vassouras	2102	1602	3704			1164	97	78,71
Volta Redonda	15354	12032	27386	1999	26805	5015	2171	59,72
<b>Totais</b>	<b>923006</b>	<b>688578</b>	<b>1611584</b>	<b>194937</b>	<b>162822</b>	<b>284514</b>	<b>73122</b>	<b>51,94</b>

## Sistema de Ensino

### Organização

1. Como está organizado o Sistema de Ensino do Município?

1-θ Sistema Municipal de Ensino próprio

2-θ vinculado ao Sistema Estadual

2. O Município tem Conselho Municipal de Educação?

1-θ não

2-θ em processo de implementação

3-θ sim

3. Que secretaria(s) presta(m) serviços educacionais à população infantil?

Secretaria e/ ou Unidades de Prefeitura	Tipos de serviços prestados
Educação e/ou Cultura	
Assistência/Desenvolvimento	
Saúde	
Outra(s) Qual/quais?	

4. Esta Secretaria Municipal engloba que áreas?

1-θ Educação

2-θ Educação e Cultura

3-θ Educação, Cultura e Esporte

4-θ Educação, Cultura, Esporte e Lazer

5-θ outras

quais?

5. Como está organizada a Secretaria? Favor anexar organograma ou outro documento contendo organização e estrutura.

6. A Secretaria possui uma equipe de acompanhamento pedagógico às escolas?

1-θ não

2-θ sim

7. Caso afirmativo, de quantos profissionais é constituída esta equipe?

### Cobertura do atendimento

8. De acordo com os dados disponíveis, informe o número de docentes e de alunos matriculados na Educação Básica, por dependência administrativa. (Favor indicar a fonte e o ano da última atualização).

**Obs:** Caso não tenha o dado, coloque NS e, quando não houver docente ou aluno, coloque zero.

9. Como está organizado o Ensino Fundamental no Município?

θ em séries quantas?  quais?   
θ em ciclos quantos?  quais?

10. Com que idade as crianças ingressam no Ensino Fundamental?

1-θ 6 anos                      2-θ 7 anos

11. Para ingressar no Ensino Fundamental é necessário algum pré-requisito?

1-θ não                      2-θ sim

qual/quais?

12. Caso seja necessário algum pré-requisito, ele é definido por qual instrumento legal?

θ Lei Orgânica do Município

θ Portaria da Secretaria Municipal de Educação

θ outro -

13. De acordo com os dados disponíveis, informe o número de crianças, de 0 a 10 anos, matriculadas em 1999, na rede municipal, por modalidade de ensino e série. (Favor indicar a fonte e ano da última atualização).

**Obs.1:** Caso o Ensino Fundamental do Município esteja organizado por ciclos, substituir, na tabela, a série pelo ciclo.

**Obs.2:** Caso não tenha o dado, coloque NS e, quando não houver aluno na modalidade de ensino, coloque zero.

Faixa etária	Educação infantil		C A	Ensino fundamental			
	Creche	Pré-escola		1ª série	2ª série	3ª série	4ª série
Até 2 anos							
2 a 3 anos							
3 a 4 anos							
4 a 5 anos							
5 a 6 anos							
6 a 7 anos							
7 a 8 anos							
8 a 9 anos							
9 a 10 anos							
Mais de 10 anos							
TOTAL							

Fonte:  Ano:

Cobertura da Educação Infantil no Município



15. Informe o número de estabelecimentos de Educação Infantil e sua distribuição por instância administrativa (Favor indicar a fonte e o ano da última atualização).

**Obs:** Caso não tenha o dado, coloque NS e, quando não houver estabelecimentos/instituições, coloque zero.

	EDUCAÇÃO INFANTIL			
	Nº de estabelecimentos exclusivamente de Edu. Infantil		Nº de estabelecimentos que têm Edu. Infantil e outros níveis de ensino	Nº de instituições (igrejas, associações clubes) que têm turmas de Edu. Infantil
	Creche	Pré-escola		
Federais				
<b>Estaduais</b>				
<b>Municipais</b>				
<b>Particulares</b>				
<b>Comunitárias*</b>				
<b>TOTAL</b>				

Fonte:  Ano:

\* Incluir nesse item instituições conveniadas ou que mantenham parcerias com a Secretaria.

16. Informe o número de estabelecimentos, de turmas, de docentes, de alunos e de auxiliares de Educação Infantil e sua distribuição em creches e pré-escolas (Favor indicar a fonte e ano da última atualização).

**Obs:** Caso não tenha o dado, coloque NS. Quando não houver estabelecimentos, turmas, docentes, alunos ou auxiliares, coloque zero.

	EDUCAÇÃO INFANTIL														
	Estabelecimentos exclusivamente de Edu. Infantil					Estabelecimentos de Edu. Infantil e de outros níveis de ensino					Edu. Infantil em outras instituições (igrejas, clubes, associações)				
	Nº Estabelecimentos	Nº Turmas	Nº Crianças	Nº Docentes	Nº Auxiliares	Nº Escolas	Nº Turmas	Nº Crianças	Nº Docentes	Nº Auxiliares	Nº Instituições	Nº Turmas	Nº Crianças	Nº Docentes	Nº Auxiliares
Creche															
Pré-escola															
Creche e pré-escola															

Fonte:  Ano:

17. Quanto ao tempo de permanência diária das crianças nas creches municipais, quais as opções oferecidas?

	Nº de horas
<b>Horário parcial</b>	
<b>Horário integral</b>	
<b>Horário flexível por opção familiar</b>	

18. Quanto ao tempo de permanência diária das crianças nas pré-escolas municipais, quais as opções oferecidas?

	Nº de horas
<b>Horário parcial</b>	

19. Qual é o limite de vagas por turma?

Turmas de crianças	limite de vagas
De até 1 ano	
De 2 – 3 anos	
De 4 – 5 anos	
De 6 anos	

20. Existem turmas de creche (0 a 3 anos) na área rural?

1- não      2- sim      3-quantas?

21. Existem turmas de pré-escola (4 a 6 anos) na área rural?

1- não      2- sim      3-quantas?

### Organização e funcionamento da Educação Infantil

22. A Secretaria possui um setor específico responsável pela Educação Infantil?

1- não      2- sim

Como é denominado?



Caso a Secretaria possua uma equipe de acompanhamento pedagógico, responder às perguntas 23 a 25.

23. Essa equipe orienta os estabelecimentos de Educação Infantil (creches e pré-escolas)?

1- não      2- sim

24. Qual a frequência desse acompanhamento aos estabelecimentos de Educação Infantil?

1- semanal      2- quinzenal      3- mensal  
4- bimestral      5- semestral

6- outra qual?

—



25. Há profissionais específicos para a Educação Infantil nessa equipe?

1- não      2- sim       quantos profissionais?

26. Os estabelecimentos (creches e pré-escolas) possuem profissionais que acompanham/orientam a Educação Infantil?

1- não      2- sim

Como é denominado?

é

