

**GISELLE CRISTINA MARTINS REAL**

**EDUCAÇÃO INFANTIL: POLÍTICAS PÚBLICAS  
E AÇÃO INSTITUCIONAL**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CAMPO GRANDE,MS  
2000**



**GISELLE CRISTINA MARTINS REAL**

**EDUCAÇÃO INFANTIL: POLÍTICAS PÚBLICAS  
E AÇÃO INSTITUCIONAL**

**Dissertação apresentada como exigência final para obtenção do grau de Mestre em Educação à Comissão Julgadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sob a orientação da Professora Doutora Ester Senna.**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CAMPO GRANDE,MS  
2000**

**COMISSÃO JULGADORA:**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ester Senna**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria Lúcia Machado**

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Regina Tereza Cestari de Oliveira**

Às minhas filhas: *Carla* de 6 anos e *Camila* de 4 anos, que me permitiram vivenciar a Educação Infantil sob o melhor ângulo.

## **AGRADECIMENTOS**

À Prof<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Ester Senna que, com segurança, dedicação e empenho, permitiu que este trabalho se realizasse.

À minha amiga e mestra, Prof<sup>a</sup>. Dirce Nei Teixeira de Freitas.

Às Professoras Dr.<sup>a</sup> Maria Lúcia Machado e Dr.<sup>a</sup> Regina Tereza Cestari de Oliveira pelas significativas contribuições e sugestões.

Aos professores e colegas do Mestrado em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em especial Elisângela, Ana Paula e Celi, pelas discussões e reflexões proporcionadas durante todo o curso.

À Clara Marisa de Oliveira e Albino Ávalos Arzamendia, técnicos da Pró-Social do município de Dourados, pelas informações prestadas.

À Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, pelo apoio recebido.

A Carlos, Carla, Camila, Clodovir, Olinda e Gilson, minha família.

## RESUMO

Este trabalho analisa a política pública de Educação Infantil formalizada na esfera federal e suas implicações na ação institucional no âmbito do município de Dourados – MS, no período de 1988 a 1998. Esta análise usa, como fontes primárias as legislações nacional e municipal, documentos oficiais, assim como dados estatísticos e informações locais coletadas por meio de entrevistas. Como resultado desta análise, constatou-se a centralidade atribuída ao ensino fundamental, manifesta, entre outras, na política de financiamento, imprimindo um caráter secundário aos outros níveis da educação básica, notadamente a infantil. A ênfase ao ensino fundamental explícita na política educacional brasileira, também está presente nas diretrizes dos Organismos Internacionais como Banco Mundial, UNICEF e UNESCO. Redução no atendimento à criança da Educação Infantil, diferenciação entre creche e pré-escola são alguns dos reflexos desta política sentidos a âmbito local. Conclui-se que as metas apontadas nos documentos do MEC para a Educação Infantil não estão se concretizando, uma vez que faltam condições materiais para a sua consecução.

**Palavras-chave:** Educação Infantil; Políticas Públicas; Creche

## **ABSTRACT**

This work analyses Public Policies on Early childhood Education as formulated by the Federal Government and its implications on the institutional level at Dourados-MS, from 1988 to 1998. This analysis takes, as primary sources, national and municipal legislations, statistical data and local informations, gathered by means of interviews. As a result from this analysis, one finds out the centrality given to elementary school, which manifests itself in funding policies, among other evidences, leading to a minor role to the remaining levels of fundamental education, namely the Early Childhood Education. Emphasis given to the Elementary School, explicit on the Brazilian Educational Policy, is also implied in the goals of International Agencies, such as World Bank, Unicef and Unesco. Lessening in Early Childhood Education, unequal care between day nursery and kindergarden are some consequences of this policy. The main conclusion one arrives is that the goals, as painted out by the MEC documents, do not come true simply by the lack of material conditons for their achievement.

**Key-words:** Early Childhood Education; Public Policies; day nursery.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

- ANPEd – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- ASPLAN – Assessoria Técnica de Planejamento
- BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
- CEUs – Centros Educacionais Urbanos
- CIEP – Centro Integrado de Educação Pedagógica
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
- COEDI – Coordenação Geral de Educação Infantil
- CSU – Centro Social Urbano
- DE – Divisão de Estatísticas
- FASUL – Fundo de Assistência Social do estado de Mato Grosso do Sul
- FUNDEF – Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério
- GE – Grupo de Estudos
- GT – Grupo de Trabalho
- IAME – Instituto Agrícola do Menor
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LBA – Legião Brasileira de Assistência
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LOM – Lei Orgânica Municipal

MEC –Ministério da Educação e do Desporto  
OMEF – Organização Mundial para a Educação Pré-escolar  
ONGs – Organizações Não Governamentais  
PIB – Produto Interno Bruto  
PDEpT-M – Plano Decenal de Educação para Todos Municipal: 1993 – 2003  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRODAC – Programa Douradense de Ação Comunitária  
PRONAV – Programa Nacional de Assistência Voluntária  
PRO-SOCIAL – Fundação de Promoção e Assistência Social  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
SEF – Secretaria de Ensino Fundamental  
SED – Secretaria de Educação  
SEME – Secretaria Municipal de Educação  
SESI – Serviço Social da Indústria  
SINE – Sistema Nacional de Emprego  
UDAM – União Douradense de Associação de Moradores  
UDCM – União Douradense de Clube de Mães  
UESD – União Espírita de Dourados  
UNESCO – Organização Mundial Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations International Child Emergency Fund)

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Estrutura do Programa de Educação do UNICEF .....	64
Quadro 2 - Instituições escolares particulares de atendimento à criança de 0 a 6 anos em Dourados – 1999.....	94
Quadro 3 - O número de crianças atendidas de acordo com a divisão por faixa etária utilizada pela Pro-Social:.....	111

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de frequência à creche e pré-escola das crianças de 0 a 6 anos Brasil – 1989 – 1995.....	77
Tabela 2 - Evolução da população e das matrículas de 0 a 6 anos, no Brasil 1989 – 1995 .....	78
Tabela 3 - Brasil: educação pré-escolar - Evolução das matrículas, segundo dependência administrativa -1980-1991, 1997.....	79
Tabela 4 - Número de matrículas na Educação Infantil, discriminando creche e pré- escola, no Brasil, em 1997.....	80
Tabela 5 -Entidades filantrópicas de atendimento à infância de 0 a 6 anos, em Dourados – MS .....	88
Tabela 6 - Número de alunos matriculados nas instituições de Educação Infantil particulares no município de Dourados – período de 1979 a 1998 .....	98
Tabela 7 - Número de alunos matriculados nas instituições de Educação Infantil no município de Dourados – período de 1979 a 1997.....	99
Tabela 8 - Evolução do Crescimento Demográfico no Município de Dourados 1940 a 1991 (Em %)......	106
Tabela 9 - Relação das creches municipais de Dourados com o padrão de classificação adotado, o número de crianças atendidas e o ano de criação .....	110
Tabela 10 - Número de crianças de 0 a 6 anos atendidas a partir de 1998 em Dourados divididas por equipamento, comparando-se com a capacidade máxima de atendimento .....	112
Tabela 11- Período de construção das instituições de Educação Infantil no município, relacionado com o número de crianças atendidas, com vistas a apontar o crescimento do atendimento por ano e seu respectivo crescimento percentual.....	113

Tabela 12 - População de Dourados na faixa etária de 0 a 6 anos nos censos demográficos de 1970, 1980, 1991 e Contagem da População de 1996, em comparação com o número de crianças atendidas em instituições filantrópicas, municipais, estaduais e particulares.....116

Tabela 13 - Taxa brasileira de atendimento: crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas, nos anos de 1980, 1988 e 1995 .....117

Tabela 14 - População de Dourados na faixa etária de 0 a 6 anos nos Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e Contagem da População de 1996, em comparação com o número de crianças não atendidas .....117

Tabela 15 - Número de crianças atendidas por faixa etária nas creches municipais de Dourados, no período de 1988 a 1998.....118

Tabela 16 - Taxa de matrículas na pré-escola da rede municipal de ensino de Dourados, de acordo com dados fornecidos pela SEME e pela DE/SED, apresentando a diferença nos dados dos dois órgãos .....119

## **LISTA DE ANEXOS**

ANEXO I - ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	14142
ANEXO II - LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE DOURADOS-MS/1999 .....	145

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO I - A EDUCAÇÃO INFANTIL NA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL .	23
1. A História da Nomenclatura: Educação Infantil .....	25
2. A Educação Infantil em Perspectiva Histórica.....	33
3. O Contexto Político-Econômico e a História da Educação Infantil no Brasil .....	41
4. A Concepção de Educação Infantil na Legislação Brasileira .....	49
5. A Reforma do Estado Brasileiro e Suas Implicações na Educação Infantil.....	54
CAPÍTULO II - A EDUCAÇÃO INFANTIL NA CONCEPÇÃO MUNICIPAL.....	67
1. A Ação Institucional Local .....	67
2. Política de Educação Infantil: A Experiência de Alguns Municípios Brasileiros ....	69
3. A Política Nacional de Educação Infantil: Proposições e Realidade.....	75
4. As Ações Municipais Implementadas e a Política Nacional de Educação Infantil...81	
5. O Município de Dourados – MS .....	84
6. O Quadro Atual da Educação Infantil no Município .....	86
6.1. As Instituições Privadas de Caráter Filantrópico.....	87
6.2 . As Instituições de Ensino Particulares.....	93
7. Origem e Configuração da Educação Infantil no Município .....	100
8. O Quadro Atual das Creches Públicas Municipais: .....	109
9. A Concepção de Educação Infantil e os Movimentos Sociais Locais .....	120
9.1. A Lei Orgânica Municipal e o Conceito de Educação Infantil.....	120
9.2. A Concepção de Educação Infantil e a Nomenclatura Adotada nos Documentos Oficiais em Dourados .....	130

10. A Concepção de Educação Infantil Implícito ao Projeto Educacional Municipal	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	135
ANEXOS.....	142
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	150
Fontes Primárias.....	150
Documentos Referentes ao Âmbito Federal.....	150
Documentos Referentes ao Âmbito Estadual e Municipal.....	152
Fontes Secundárias:.....	154
Livros e Artigos.....	154
Dissertações e Teses.....	161

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar a política pública de Educação Infantil formalizada na esfera federal e suas implicações na ação institucional no âmbito do município de Dourados, estado de Mato Grosso do Sul, no período de 1988 a 1998.

Nesses dez anos a Educação Infantil passou por reformulações no campo das políticas públicas. A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, projetou alterações para a educação das crianças de 0 a 6 anos que foram consideradas como avanços, segundo os educadores da área<sup>1</sup>. Além do texto constitucional o MEC, em 1994, publicou o documento “Política Nacional de Educação Infantil”, e em 1996 foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394), dentre outros. Esses documentos são relevantes à medida que neles se verifica a formalização da política educacional brasileira, refletindo a concepção assistencialista da educação para crianças pequenas, concepção, esta, hegemônica para a sociedade contemporânea.

No entanto, embora a propositura da política ocorra no âmbito federal, sua implementação realiza-se na esfera municipal. Diante disso, entender as relações que se estabelecem entre a política expressa e sua efetivação é necessário à medida que explicita os limites e as perspectivas para as instituições de atendimento à criança de 0 a 6 anos. Ainda, nessa interseção entre a política nacional e a execução municipal é possível extrair indicativos de avaliação da realidade da Educação Infantil no contexto local.

---

<sup>1</sup> Nesse sentido ver Demo (1994); Campos, Rosemberg, Ferreira (1989); Arroyo (1994), dentre outros.

Assim, o ponto referencial de base empírica dessa investigação situou-se na esfera municipal, na qual é implementada a política de Educação Infantil no Brasil. A escolha pela esfera municipal se ratifica, ainda, quando se procura estabelecer a relação entre as macro e micro políticas na configuração específica da política de Educação Infantil, o que implica o acompanhamento das políticas sociais pelo poder local.

Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul, foi o município eleito como campo da investigação. É o segundo maior município do estado em termos de demografia e de arrecadação fiscal. Foi criado em 1935 e conta com (IBGE, 1996), aproximadamente, 153.191 habitantes, tendo uma população na faixa etária, de 0 a 6 anos de idade, de 22.770 crianças. O número de crianças atendidas pelas instituições locais (públicas, privadas e conveniadas) é de 4.231 crianças, ou seja 18,58% daquele universo<sup>2</sup>.

O corte temporal realizado – período de 1988 a 1998 – demonstra a intenção de se buscar o contexto contemporâneo, no qual a política educacional está sendo formalizada, sobretudo na legislação brasileira. Assim, o período em foco tem como ponto inicial a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Ainda engloba a sanção da Emenda Constitucional n.º 14/96, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, n.º 9.394/96, e da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), lei n.º 9.424/96, indo até 1998. A intenção de retratar o contexto contemporâneo implicou ainda a menção ao Plano Nacional de Educação, aprovado em 9.12.99 pela Comissão de Educação, Cultura e Deporto da Câmara Federal.

O contexto que configurou a construção da política educacional mencionada delinea-se numa sociedade marcada por um período de reformas político-econômicas engendradas no processo de transição democrática proporcionado pelo fim do governo militar. Esta transição ficou conhecida como a Nova República, que gerou reivindicações de participação social refletidas em movimentos sociais organizados e, ainda, modificações na estrutura familiar, ocasionadas pela aceleração e, principalmente, a generalização do processo de suburbanização<sup>3</sup>, já evidenciada desde os anos 70 (Neves, 1994). Esses fatos viabilizaram os movimentos sociais e sindicais para a reivindicação de instituições de

---

<sup>2</sup> De acordo com o documento “Informativo Educacional – Resultado do Censo escolar 1998: Dourados” da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED), e dados da Secretaria de Promoção e Assistência Social (PRO-SOCIAL) da Prefeitura Municipal de Dourados.

<sup>3</sup> Esse processo também ocorreu em Mato Grosso do Sul, e mais especificamente em Dourados, tendo em vista a criação daquele estado em 11 de outubro de 1977, promovendo êxodo populacional para essa nova unidade federada que pretendia alcançar um amplo desenvolvimento econômico a partir da agropecuária e da industrialização do campo (Gressler, Swensson. 1988).

atendimento às crianças de 0 a 6 anos, tema que integrou a agenda da educação com certa relevância.

Porém, à medida que se dava a formalização da política educacional e as primeiras medidas de sua implementação – a exemplo das medidas de financiamento – a Educação Infantil ia perdendo o destaque obtido. Essa situação guarda estreita relação com o atual processo de reforma do Estado brasileiro.

Sem pretensões de discutir esse modelo, procura-se situar a Educação Infantil dentro de uma abordagem mais ampla, de modo que ela, neste trabalho, seja compreendida na relação entre Estado e sociedade. Entende-se que a perda de destaque da Educação Infantil surge como desdobramento do modelo de reforma levado a termo no país, pois esse modelo, tendo por base as políticas neoliberais, acarreta, sobretudo, redução nos investimentos com as medidas sociais.

Toma-se como suposto a Educação Infantil como uma fração das políticas sociais, compreendendo-a como uma medida de reprodução da força de trabalho que funciona como uma forma de salário indireto<sup>4</sup> (Oliveira, 1998), possibilitando a permanência das mulheres no mercado de trabalho. Com isso, embora na proposição da política educacional a Educação Infantil seja considerada como a primeira etapa da educação básica, na ação, ela permanece circunscrita ao âmbito assistencial.

O modelo de reforma brasileiro implica redução dos gastos diretos com as medidas sociais, e em contrapartida preconiza as privatizações, as “parcerias” com instituições sociais não-governamentais, a flexibilização dos recursos, entre outras ações, estabelecendo uma nova relação entre Estado e sociedade. Nesse modelo, a agenda de reformas adotada pelo Estado acata as diretrizes dos Organismos Internacionais como BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), UNESCO (Organização Mundial Educativa, Científica e Cultural das Nações Unidas) e UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) (Coraggio, 1994; Fonseca, 1996).

Esse fato, apesar de se apresentar de forma generalizada no mundo, é agravado no caso dos países considerados “em desenvolvimento” – como é o caso do

---

<sup>4</sup> Além da educação, são exemplos de salário indireto: o sistema de saúde (Sistema Único de Saúde – SUS), o transporte urbano (vale-transporte), a previdência social (Instituto Nacional de Serviço Social – INSS), e outros.

Brasil – cujos padrões de crescimento são considerados baixos em comparação com os países “industrializados”<sup>5</sup>.

A reforma do Estado brasileiro acarreta determinações na política social, e, mais especificamente, na política educacional. A exemplo vale mencionar que dentre as determinações da reforma do Estado brasileiro está a “descentralização” de atribuições da esfera central para as unidades, engendrando o mecanismo da “municipalização”. Essa determinação configurou-se, também, na esfera da educação que, por força constitucional, atribuiu aos municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental e pela Educação Infantil.

Buscando compreender a política de Educação Infantil no período de 1988 a 1998, formularam-se as seguintes questões: o que está subjacente à atual política de educação infantil? Como se configura e o que significa essa política na esfera municipal? Qual a concepção de infância e de Educação infantil implícita na política pública, configurada na relação entre as esferas federal e municipal?

Para responder a essas questões adotaram-se, como mecanismos de aproximação com o objeto, três momentos básicos:

Inicialmente, realizou-se o trabalho de pesquisa bibliográfica nas áreas de “Educação Infantil” e de “Estado e Políticas Públicas”. Desse primeiro momento resultou a compreensão da Educação Infantil como uma fração da política social. Mais especificamente, realizou-se seleção e leitura exploratórias dos temas voltados para a Educação Infantil sem uma pré-determinação de período histórico. Assim, relacionaram-se materiais desde o período de transição do feudalismo para o capitalismo – no mundo – e, no Brasil, desde a colonização, recorrendo a autores como Marx (1994); Gramsci (1995); Ariès (1981); Campos, Rosemberg, Ferreira (1989, 1993); Kuhlmann Jr. (1996, 1998); Kramer (1992); Machado (1991) e Kishimoto (1988, 1990).

Em um momento subsequente voltou-se o estudo para a análise das políticas educacionais de forma integrada, sem desvincular o conceito de educação em etapas, a fim de compreender conceitos gerais que perpassam a educação das crianças pequenas de forma a atribuir-lhes as conexões intrínsecas ao próprio processo de fomento da política social e, mais especificamente, da política educacional. Por trás disso, estava a preocupação em entender as influências das

---

<sup>5</sup> Os termos “em desenvolvimento” e “industrializados” expressões empregadas pelo Banco Mundial, na classificação dos países pelo índice de crescimento econômico. Além desses utiliza-se, ainda, a expressão “menos desenvolvidos”.

formulações internacionais sobre as nacionais. Nesse momento buscou-se compreender o contexto sócio-político-econômico brasileiro, procurando uma análise articulada entre as diretrizes internas e externas das políticas públicas contemporâneas.

Para isso deteve-se na análise documental e, também, em leituras de embasamento na área das políticas nacionais e internacionais, que subsidiassem a compreensão do nexos entre essas políticas e o fazer das instituições de Educação Infantil. Dessa forma, fez-se necessário a incursão por assuntos ligados a “globalização”, “neoliberalismo”, “crise do capitalismo”, “Estado de Bem-Estar Social”, “papel de Estado”, e “reforma de Estado”.

Os estudos realizados nesses dois momentos forneceram os elementos básicos para o entendimento das relações municipais na implementação das políticas sociais locais, dando subsídios para a consecução do terceiro momento da investigação, o estudo da Educação Infantil no contexto municipal.

Nessa fase buscou-se identificar a Educação Infantil no município. Alguns registros locais (Gressler, Rachi, 1976) sugerem que a educação das crianças pequenas iniciou-se a partir da década de 70. Com base nisso a presente análise histórica partiu do final dos anos 70, quando foi criado o estado de Mato Grosso do Sul<sup>6</sup> e passou-se a desenvolver, formalmente, uma política pública de atendimento institucional às crianças menores de 7 anos<sup>7</sup>.

Para a coleta de dados locais foram contatadas as instituições municipais envolvidas com a Educação Infantil ou detentoras de registros locais, como: Fundação PRO-SOCIAL (Fundação de Promoção e Assistência Social), Câmara Municipal, Arquivo Municipal, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Conselho Municipal de Assistência Social, Secretaria de Estado de Educação – Divisão de Estatísticas. A consulta aos arquivos da PRO-SOCIAL foi viabilizada pelo técnico Albino Ávalos Arzamendia<sup>8</sup>. Ainda foram realizadas entrevistas com os técnicos da PRO-SOCIAL, Clara Marisa de Oliveira, responsável pela Coordenação Pedagógica das creches municipais, e Albino Ávalos Arzamendia, com o intuito de verificar a realidade da Educação Infantil em Dourados, assim como verificar as

---

<sup>6</sup> A criação do Estado de Mato Grosso do Sul ocorreu em 11 de outubro de 1977, através da lei complementar n.º 31/77, mas a sua instalação formal ocorreu em 1979, com a indicação do primeiro governador, Harry Amorim Costa.

<sup>7</sup> Foi em 1980 que se implantou no Estado o PROAPE (Programa de Atendimento ao Pré-Escolar), com o objetivo de ampliar o atendimento às crianças de 4 a 6 anos (Silva, 1998)

<sup>8</sup> Albino Ávalos Arzamendia é o único técnico da PRO-SOCIAL que permanece em seu quadro ininterruptamente de 1989 até a presente data.

ações empreendidas no âmbito institucional e concomitante relação com a política nacional.

Com isso, o trabalho final de análise de dados exigiu, muitas vezes, a retomada do trabalho de campo para a confrontação entre o discurso e a medida tomada .

Nesse estudo, usou-se como fontes primárias a legislação e os planos governamentais, especificamente, o federal e o municipal. Essa opção procurou a configuração da política educacional sob a sua forma documental, uma vez que, esta representa o consenso vitorioso no embate dos diferentes interesses (Azevedo, 1997).

As respostas às questões suscitadas durante o processo de investigação conduziram a estruturação e organização deste trabalho em duas partes. A primeira trata da Política Pública da Educação Infantil, portanto condensa a parte mais ampla e teórica, realizada no contexto nacional, sendo intitulada “Educação Infantil na política pública nacional”. Procurou-se analisar as determinantes na configuração das concepções de infância e de Educação Infantil construídas pela sociedade contemporânea. Nesse sentido, buscou-se focalizar a Educação Infantil como uma concepção histórica que se constrói na mediação das relações humanas. Em especial, tentou-se mostrar o papel dos atores sociais, especificamente o Estado e a sociedade civil, na concretização dessa construção.

A segunda parte, “A Educação Infantil na concepção municipal”, refere-se à Ação Institucional, que ocorre no espaço local, sobre a Educação Infantil onde se verifica a interseção da política nacional e sua concretização. Analisa-se a discussão da concepção de Educação Infantil interpretada pela prática institucional, destacando o lugar e a importância da Educação Infantil no espaço local. Como resultado, sinaliza-se para a ruptura entre a creche e a pré-escola.

Por último, procura-se apresentar, nas considerações finais, os resultados e apontar algumas perspectivas futuras.

## CAPÍTULO I

### A EDUCAÇÃO INFANTIL NA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL

Pretende-se, nesta primeira parte, explicitar a dicotomia entre creche e pré-escola presente na política educacional contemporânea brasileira. Para tanto, retoma-se a história do atendimento prestado à infância de 0 a 6 anos e o papel do Estado frente a essa etapa da educação básica.

Nesse sentido, discutem-se temas referentes à política nacional de Educação Infantil como a nomenclatura, o contexto político-econômico global e nacional, a história da Educação Infantil e a legislação que trata da infância. Também se aborda a reforma do Estado brasileiro e as diretrizes internacionais como um pano de fundo para facilitar a compreensão das mudanças na política educacional atualmente em curso no Brasil e no mundo.

A relação entre as políticas públicas e a Educação Infantil tem sido pouco estudada pelos profissionais da área<sup>9</sup>, mas começa a aparecer em alguns Congressos específicos com a temática de “Políticas Públicas de Educação Infantil”.

O objetivo proposto procura sinalizar uma abordagem de análise da Educação Infantil que a contextualize enquanto uma determinação da política educacional brasileira, pois se acredita que temáticas relacionadas às políticas sociais, como a construção histórica de concepções de Educação Infantil, as relações da Educação Infantil com as diretrizes internacionais, além de outras questões de caráter mais amplo, influenciam e acabam por determinar “o fazer” da educação infantil.

---

<sup>9</sup> Ver o trabalho de Heloisa Rocha (1998) *A educação infantil na pesquisa e as pesquisas sobre educação infantil: a trajetória da ANPEd (1990-1996)*. Trabalho encomendado do GT Educação da Criança de 0 a 6 anos, apresentado na 21ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, 1998.

Aponta-se, ainda, a centralidade que os aspectos do cotidiano das salas de Educação Infantil têm alcançado nas discussões entre os seus profissionais. Dessa forma as temáticas, anteriormente, mencionadas são relegadas a um *status* periférico, ficando essas discussões a cargo de outros profissionais como historiadores, sociólogos, antropólogos, pesquisadores de áreas afins e políticos.

A concepção da Educação Infantil não é uma questão simples, pois reflete a complexidade da sociedade contemporânea. Nesse sentido, a definição de Educação Infantil constante no art. 29 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação<sup>10</sup> (LDB), lei n.º 9.394/96 não explicita a diversidade e as diferenças constantes nas formas do atendimento realizado, e ainda, acaba por mascarar as diferenças entre a creche e a pré-escola.

Essas afirmações podem ser visualizadas nos dados estatísticos oficiais<sup>11</sup>, que embora apresentem imprecisões<sup>12</sup>, justificam as afirmações à medida que informam a realidade quantitativa do atendimento efetivamente prestado às crianças de 0 a 6 anos na ordem de 25,1%, considerando as redes pública e privada. Nessas condições parece haver uma ruptura entre o texto da lei e a realidade da Educação Infantil quando se define a Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica, uma vez que essa porcentagem representa um quarto da população de 0 a 6 anos que vem sendo atendida, enquanto a maioria das crianças permanecem fora das instituições. E ainda, os dados estatísticos apontam uma diferenciação quantitativa em relação à creche e à pré-escola, pois do atendimento total de 25,1% a creche atende 7,6%, enquanto a pré-escola atende 47,8%, o que diferencia a creche da pré-escola não apenas pelo critério de faixa etária como dispõe o art. 30 LDB<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> “Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.”

<sup>11</sup> Os dados estatísticos mencionados constam na tabela 1.

<sup>12</sup> A precariedade e a imprecisão das estatísticas referentes à Educação Infantil é um fato assumido pelo MEC nos documentos “Política Nacional de Educação Infantil” e “Educação Infantil no Brasil: situação atual” publicados pela Coordenação-Geral de Educação Infantil do MEC, em 1994. Conforme demonstram os textos a seguir citados:

As informações relativas ao atendimento à criança de zero a seis anos apresentam precariedade tanto no que tange à qualidade quanto à atualidade dos dados. Torna-se urgente, portanto, a criação de um sistema de informações sobre a educação infantil, apoiado em mecanismos e processos adequados de levantamento e tratamento de dados. (Brasil, 1994a: 26, grifos meus)

Na proposta de Política de Educação Infantil apresentada pelo MEC (SEF/DPE/COEDI, 1993), é reconhecido que as informações relativas ao atendimento à criança de zero a seis anos apresentam precariedade tanto no que tange à qualidade, quanto à atualidade dos dados. As informações disponíveis são incompletas, havendo indícios de que um número razoável de creches e pré-escolas funciona sem qualquer registro, não sendo essas incluídas nos levantamentos oficiais”. (Brasil, 1994b: 7, grifos meus)

<sup>13</sup> “Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;  
II – pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.”

A dicotomia entre a política expressa nos documentos e textos escritos e sua efetiva implementação está presente na Educação Infantil. Contudo, para compreender suas causas e relações é que se retoma a história, a nomenclatura, a legislação que trata da Educação Infantil e as questões do contexto político-econômico brasileiro.

## 1. A HISTÓRIA DA NOMENCLATURA: EDUCAÇÃO INFANTIL

“Educação Infantil” foi um termo proposto pelos pesquisadores<sup>14</sup> da área da educação das crianças de 0 a 6 anos no Brasil, como uma alternativa para diminuir os problemas de indefinições de nomenclaturas que eram ocasionadas pela própria diversidade utilizada. Assim, eram encontrados nomes como escola maternal, escola de educação infantil<sup>15</sup>, centros de recreação, jardim de infância, pré-escola, creche e outras equivalentes. Essa diversificação de terminologias, segundo estudos na área<sup>16</sup>, acarretava problemas de estatísticas oficiais imprecisas e confusas, de sobreposição de responsabilidades entre os diversos órgãos de atendimento, de divisão entre o atendimento público e o particular, e ainda de dicotomização na atribuição de funções entre a creche e a pré-escola.

A questão da dicotomização entre creche e pré-escola tem provocado diferentes interpretações entre os estudiosos da Educação Infantil, que vão além da nomenclatura propriamente dita. A COEDI/MEC tem-se posicionado sobre o assunto, no sentido de afirmar a existência de distinção entre as funções da pré-escola e da creche, relacionando-a entre as conseqüências da baixa qualidade do atendimento à criança de 0 a 6 anos, como se pode constatar pelo trecho do documento “Política Nacional de Educação Infantil”:

<sup>14</sup> Ver Campos, Rosemberg e Ferreira, Creches e Pré-Escolas no Brasil:

(...). Apesar de os termos creche e pré-escola serem consagrados tanto pela população e pela prática como pela própria Constituição, na medida em que eles carregam significados comprometedores dos princípios hoje definidos, julga-se interessante ir tentando introduzir um conceito mais amplo como ‘educação infantil’ para designar as instituições de atendimento à criança. (Campos, Rosemberg e Ferreira, 1993: 126, grifos meus)

Também ver Oliveira et. al., Creches: crianças, faz de conta & cia:

(...): ela é uma escolinha ou é mesmo uma creche? Segundo Pedro, sua mãe lhe disse que aquele local, onde as crianças ficavam diariamente por um longo período de tempo enquanto seus pais trabalhavam, era uma escolinha! Alguns podem pensar que o nome que a instituição recebe não faz diferença, mas este não parece ser o caso (Oliveira et. alii, 1992: 14, grifos meus).

<sup>15</sup> Desde 1975, o município de São Paulo – SP transformou os “Parques Infantis” em Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI). Conforme Faria (1999, 154) e Santos (1995, 75).

<sup>16</sup> Campos, Rosemberg e Ferreira (1993) e Sousa (1996).

Essa expansão, sem os investimentos técnicos e financeiros necessários por parte do Estado e da sociedade, acarretou, em termos globais, uma significativa deterioração na qualidade do atendimento, especialmente na creche. A insuficiência e inadequação de espaços físicos, equipamentos e materiais pedagógicos; a não incorporação da dimensão educativa nos objetivos da creche; a separação entre as funções de educar e cuidar; a inexistência de currículos e propostas pedagógicas são indicadores importantes da baixa qualidade do atendimento às crianças, especialmente às menores (Brasil, 1994a: 13, grifos meus).

Essas afirmações da COEDI/MEC refletem a realidade contemporânea das instituições de Educação Infantil que distingue a creche da pré-escola. Neste documento (Política Nacional de Educação Infantil) esses dados aparecem como uma descrição da situação concreta, de forma a contextualizar e subsidiar as metas propostas no sentido de reverter a situação descrita, o que denota um avanço em termos da política expressa em documento, tendo em vista o posicionamento anterior do MEC.

Revedo-se posicionamento do MEC<sup>17</sup>, em 1982, tem-se que o próprio órgão difundia a distinção entre a creche e a pré-escola a partir das funções de cada segmento, conforme se apresenta no texto do documento “Educação Pré-Escolar: programa nacional”, que previa a sua interferência em ações restritivas à faixa etária de 4 a 6 anos, relegando aos Ministérios da Previdência e Assistência Social, do Trabalho e da Saúde as ações concernentes à faixa etária de 0 a 3 anos.

(...) a faixa de 4-6 anos se situa mais próxima da idade escolar, quando a criança é recebida pelo sistema de ensino. Como não seria possível atender a curto e médio prazo a todas as crianças de 0-6 anos, prefere-se tomar o grupo ao qual se dará continuidade através da escola regular; (...) o grupo de 0-3 anos necessita de cuidados de conteúdo predominantemente biológico, como saúde e alimentação. As demais necessidades, de caráter psicológico e educacional devem ser atendidas tanto pelas famílias como por instituições especializadas, ligadas aos setores de saúde, assistência social ou educação. Esta faixa etária conta com ações e programas desenvolvidos por órgãos do Ministério da Previdência e Assistência Social, como a LBA, do Ministério do Trabalho e do Ministério da Saúde, incluindo o INAN (Brasil, 1982: 15).

---

<sup>17</sup> O documento anterior, divulgado pelo MEC refere-se a: “Educação Pré-escolar: programa nacional”, publicado em 1982.

Haddad (1996) também afirma a existência da distinção entre creche e pré-escola que se caracteriza pelo fato de a creche enfatizar mais as ações de “cuidado” voltada para as crianças menores de 3 anos, enquanto a pré-escola enfatiza mais a “educação” destinada às crianças de 4 a 6 anos. Ainda segundo a autora, essa desvinculação é um fato histórico e internacional, embora já se perceba uma busca pela integração efetiva desses segmentos.

Alguns estudos<sup>18</sup> relacionam a dicotomização entre as funções da creche e da pré-escola com uma questão semântica que atribui ao termo “pré-escola” o significado de “antes da escola”. Essa relação semântica contribui para a efetivação de práticas de período preparatório ao ensino fundamental, considerada a escola propriamente dita. Assim, para as instituições com esses objetivos o termo mais usado era pré-escola. Mas há ainda um segundo significado do termo “pré-escola”, considerado como a fase que precede a “escola”. A instituição deveria estar condicionada aos aspectos de guarda, de assistência, de cuidados com alimentação e saúde como uma substituição da função da mãe e do ambiente familiar que precede a fase escolar até a criança ter a idade mínima para o ingresso no ensino fundamental – sendo esses estabelecimentos mais identificados pela denominação creche.

Conforme explica Machado (1991):

A demanda da sociedade por um espaço onde crianças de zero a seis anos permanecessem cuidadas enquanto seus pais trabalhavam foi determinante na proliferação desse tipo de estabelecimento. Nessa perspectiva predominou a chamada visão assistencialista e sanitarista, isto é caberia a essas instituições substituir a mãe no cuidado da criança, (...). Nesse sentido a pré-escola é vista como sua denominação indica: pré = algo que é anterior, que vem antes da escola. De outro lado temos o enfoque conhecido como educação compensatória: pré = precede e prepara para o que vem depois. A pré-escola deve treinar a criança a se adequar ao convívio social e desenvolver uma série de habilidades visando um melhor desempenho escolar futuro (Machado, 1991: 17).

Kuhlmann Junior (1998) afirma que não há concepções distintas de Educação Infantil; tanto as creches como as pré-escolas sempre tiveram uma função educativa. O que proporcionou um atendimento diferenciado foi a relação de classes sociais e poder econômico, possibilitando o predomínio da educação assistencialista

---

<sup>18</sup> Sousa (1996) cita o estudo de Mialaret: “(...) o termo pré-escola que, segundo ele, acaba propiciando uma confusão semântica, por refletir resquícios de preparatório à escolarização formal.” (Sousa, 1996: 28)

para as crianças das classes trabalhadoras. O posicionamento de Kuhlmann Júnior pode ser condensado pelo trecho abaixo:

(...) . Ao anunciar o educacional como sendo o *novo* necessário, afirma-se a *educação* como o lado do *bem* e a *assistência* como o império do *mal*, assim como se estabelece uma oposição irreconciliável entre ambas. Mas a educação, afinal, não é tão inocente assim, nem é a redentora da triste realidade. E a assistência não é a grande vilã. Não são as instituições que não têm caráter educacional e sim os órgãos públicos da educação, os cursos de pedagogia e as pesquisas educacionais que não se ocuparam delas por um longo período. (...). Mas também tem sido a história do predomínio da concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza, descomprometida quanto à qualidade do atendimento ( Kuhlmann Júnior, 1998: 201-202, grifos do autor).

Nesse ponto o autor relaciona a política estatal como fator determinante da prática das instituições de Educação Infantil, quando afirma que “não são as instituições que não têm caráter educacional e sim os órgãos públicos da educação...”. Dessa forma estão sendo pontuadas algumas conexões entre o Estado e a concepção de Educação Infantil, mas em virtude do enfoque histórico do estudo supracitado não houve uma preocupação de aprofundar a discussão acerca das causas e das condições materiais que mantêm essa configuração dos órgãos públicos em relação à educação das crianças de 0 a 6 anos.

Os estudos apontados<sup>19</sup> permitem inferir que as diferentes nomenclaturas adotadas como escolas de Educação Infantil, pré-escola, creche, maternal, jardim de infância, e outras similares acarretam problemas. Esses problemas podem ser explicitados na imprecisão dos levantamentos estatísticos, em sua utilização como expressões discriminatórias e ainda de forma a rotular as desigualdades existentes no cotidiano das salas de Educação Infantil, como currículo e qualificação dos profissionais diferenciados, por exemplo, de forma a privilegiar a pré-escola em relação à creche. Mas por si só a nomenclatura não é capaz de resolver as desigualdades, como afirma Kuhlmann Jr. (1999): “(...) é insuficiente atribuir um nome ou expressão para caracterizar a instituição e daí extrair todas as conseqüências pedagógicas a se desenvolver em seu interior.”(p.64)

---

<sup>19</sup>Campos, Rosemberg, Ferreira (1993), Oliveira et. al. (1992) e Sousa (1996).

Portanto, tendo como base as discussões anteriormente retratadas<sup>20</sup>, evidencia-se a real dicotomização entre creche e pré-escola como um fato decorrente não apenas da relação de nome, pois a expressão Educação Infantil, mesmo com força de lei, não conseguiu superar as contradições inerentes à creche e à pré-escola.

A nomenclatura, historicamente<sup>21</sup>, tem cumprido uma função classificatória do atendimento institucional às crianças de 0 a 6 anos, como também a diversidade dessa nomenclatura tem contribuído para mascarar a própria função classificatória, dando um caráter de liberalidade, que incide na livre escolha do nome da instituição.

Dentro da expectativa e do requerimento dos profissionais e pesquisadores da Educação Infantil, após a promulgação da Constituição Federal em 1988, perpassava a idéia de um Estado atuante na implementação de uma Educação Infantil de qualidade e que garantisse o acesso a todos. Nesse sentido, a adequação dos termos pré-escola e creche a uma nomenclatura mais ampla viria no bojo dessa questão, quando o Estado passaria a ser mais atuante com as medidas sociais, e a infância, nesse contexto, passaria a compor efetivamente o sistema de proteção social. Com isso a nomenclatura Educação Infantil, para os pesquisadores da área, poderia “retirar da instituição creche o estigma de destinação exclusiva aos pobres, assim como delimitar aspectos relativos à educação das crianças pequenas” (Kuhlmann Jr., 1999: 55)

O contexto que permeava essa exigência por parte dos educadores e pesquisadores da área estava impregnado com os ganhos presentes na Constituição Federal no que se refere à ampliação do sistema de proteção social, que sinalizava para a efetivação de um Estado de Bem-Estar Social<sup>22</sup> no Brasil. Draibe (1995) registra os avanços obtidos com a Constituição Federal:

- a ampliação e extensão dos direitos sociais;
- a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção;

<sup>20</sup> Haddad (1996), Machado (1991), Kuhlmann Jr ( 1998, 1999), Campos, Rosemberg, Ferreira (1993), Oliveira et. al. (1992) e Souza (1996).

<sup>21</sup> Conforme retrata Kishimoto (1991):

(...). Nas primeiras décadas da República, a discriminação contra crianças pobres e ricas fez surgir estabelecimentos pré-escolares distintos, conforme a classe social da criança. Os Jardins de infância para as classes mais favorecidas (...). As creches e escolas maternas (...) destinando-se aos filhos de operários. A própria legislação paulista dos anos vinte assumia essa postura: (...) (Kishimoto, 1991: 19-20).

<sup>22</sup> Optou-se nesse trabalho pela expressão Estado de Bem-Estar Social, mas outras expressões são usadas como *Welfare State* e Estado Providência.

- um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema;
- a universalização do acesso e a expansão da cobertura;
- a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e, enfim,
- um maior comprometimento do Estado, projetando mesmo um acentuado grau de provisão estatal pública de bens e serviços (Draibe, 1995: 212)

Os pontos sinalizados por Draibe (1995) explicitam os ganhos sociais que se configuram na Constituição, retratando o maior comprometimento do Estado com as medidas e os direitos sociais. Diante disso, a Educação Infantil e os direitos da infância ficam inseridos entre as medidas sociais dentre as quais o Estado assume maior responsabilidade. Foi nesse contexto que os educadores das crianças de 0 a 6 anos estabeleceram exigências de uma política nacional de “Educação Infantil”.

Conforme explicita o texto de Moraes (1994), no qual se configura o requerimento pela implantação do Estado de Bem-Estar no Brasil, como forma de garantir à infância o *status* de sujeito de direitos. Assim,

Poucos ousariam negar a necessidade da proteção e amparo à criança: eticamente esta é uma proposição incontestável. O problema reside, portanto, na explicitação desses direitos, situados tanto na esfera da ‘ordem privada’ como na esfera da ‘ordem pública’. Vale dizer, tanto a explicitação dos deveres correspondentes aos pais (amor, proteção etc.) quanto os da alçada do poder público (saúde, educação, segurança, entre outros). A partir de um patamar adequado de condições materiais de existência – que pode ser obtido mediante algumas reformas estruturais e com a opção por um Estado de Bem-Estar –, a qualidade da relação afetiva no interior da família vai ser a melhor garantia para o equilíbrio psicobiológico da criança (Moraes, 1994: 29, grifos meus).

Cabe ressaltar que a Constituição Federal foi elaborada com grande participação social, inclusive com o envolvimento de movimentos sociais organizados, produzida por um reordenamento de ordem político-econômica, proporcionada com o fim do regime militar em 1985. Conforme ressaltam Cury, Horta e Fávero (1996):

A Constituição de 1988 foi promulgada em clima de democracia. Depois de mais de 20 anos de regime autoritário e de vigência de leis de exceção, a Nação legitimava suas normas através de um processo constituinte, que produziu um novo estatuto jurídico para o país. Bastante enfática nos direitos coletivos e

sociais, desde logo ela será problematizada na efetiva garantia dos mesmos. (...). A assinalação destes direitos deve-se, em parte, à mobilização popular que punha esperanças renovadas em uma constituição democrática e aberta a sua participação, pela maneira como que se revestiu o seu processo de elaboração. Inovando em relação a qualquer outro processo já havido, (...) (Cury, Horta e Fávero, 1996: 22, grifos meus).

Dentre essa mobilização social organizaram-se grupos da sociedade civil, formados sobretudo por mulheres<sup>23</sup> que lutavam pela efetivação de um sistema de proteção social que incluísse as crianças de 0 a 6 anos, enquanto sujeitos de direitos (Campos, Rosemberg e Ferreira, 1989).

Embora o texto constitucional, no momento de sua promulgação, não adotasse a nomenclatura mais ampla, “Educação Infantil”, esse nome passa a ser discutido pelos profissionais da área<sup>24</sup>, sendo que a partir de 1993 passa a ser utilizado oficialmente pelo MEC no documento “Política Nacional de Educação Infantil: proposta”. A partir daí configura-se em todos os documentos publicados pelo COEDI como “Política Nacional de Educação Infantil”<sup>25</sup>, publicado em 1994. Logo após vieram “Educação Infantil no Brasil: Situação Atual” e “Por uma Política de Formação do Profissional de Educação Infantil”, todos publicados em 1994. Em 1995 foram publicados “Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças”, que acompanha uma fita em VHS sob o título “Nossa Creche Respeita Criança”, e, “Educação Infantil: Bibliografia Anotada”. Em 1996 publicou-se “Propostas Pedagógicas e Currículo em Educação Infantil”.

Mais recentemente, em 1998, o MEC publicou o “Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil”, contendo três volumes, sendo distribuído às instituições, ainda, no mesmo ano. Já o documento “Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação Infantil”, em dois volumes, embora tenha sido publicado em maio de 1998 só chegou às instituições em 1999.

---

<sup>23</sup> Segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Brasil – 1996 do PNUD/IPEA “Está crescendo a porcentagem de mulheres casadas que integram a População Economicamente Ativa. As mulheres casadas no mercado de trabalho passaram de 20 para 38% entre 1980 e 1991. As mulheres chefes de famílias que trabalham fora de casa passaram de 43 para 51%.” Ainda esse relatório menciona que “Entre 1980 e 1991, a população de 0 a 17 anos vivendo em domicílios chefiados por mulheres aumentou de 9 para 13% do total”.

<sup>24</sup> Ver Campos, Rosemberg, Ferreira (1993)

<sup>25</sup> Em 1993 o MEC já divulgava a primeira versão deste documento já utilizando o termo “Educação Infantil”. A única modificação realizada foi quanto ao título, que anteriormente se configurava como “Política de Educação Infantil: Proposta”.

Paralelo às publicações, o MEC realizou dois simpósios para discutir a Educação Infantil. Em 1994 aconteceu o I Simpósio Nacional de Educação Infantil, e em 1996, o II Simpósio Nacional de Educação Infantil, que se realizou concomitantemente com o IV Simpósio Latino-Americano de Atenção à Criança de 0 a 6 anos<sup>26</sup>.

A configuração formal do binômio “Educação Infantil” em documento legal aconteceu em 12.09.96, através da Emenda Constitucional n.º14, que passou a vigorar no texto da Constituição Federal somente a partir de 1º. 01.97, cabendo à LDB de 20.12.96 estabelecer e definir o termo, preservando a divisão entre creche e pré-escola, tendo como único critério de diferenciação a faixa etária<sup>27</sup>. Vale ressaltar, ainda, a presença da expressão “*ou entidades equivalentes*” para as creches, prevista já no texto na LDB, Lei n.º 4.024/61, antecedente à atual, com redação dada pela Lei n.º 5.692/71<sup>28</sup>.

A nomenclatura “Educação Infantil” ainda se faz presente no texto do Plano Nacional de Educação<sup>29</sup> aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Nelson Marchezan<sup>30</sup>, em Reunião Ordinária realizada no dia 9.12.99.

Apesar da grande discussão em torno da Educação Infantil, quando se volta para a realidade das instituições verifica-se que as mudanças não se efetivaram de acordo com as perspectivas que se apontavam, pois o atendimento efetivo proporcionado à essa faixa etária continua sendo “comprometedor dos princípios hoje consagrados” (Campos, Rosemberg, Ferreira, 1993: 126) pela sociedade contemporânea, uma vez que permanece a diferenciação entre creche e pré-escola, mesmo envolvidas por um nome comum e tendo uma Política Nacional de Educação Infantil expressa em documento.

Essa diferenciação tem como uma de suas causas a política econômica adotada pelo Estado brasileiro e apontada nas diretrizes dos organismos

---

<sup>26</sup> No período de 25 a 29 de novembro, data anterior a sanção da LDB (Lei n.º 9.394/96) ocorrida em 20.12.96.

<sup>27</sup> Conforme consta no artigo 30 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei n.º 9.394/96 e Emenda Constitucional n.º 14/96.

<sup>28</sup> “Art. 19. § 2º – Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.” (grifo meu)

<sup>29</sup> O texto aprovado do Plano Nacional de Educação foi encontrado no site da Câmara dos Deputados, no endereço: <http://www.camara.gov.br/intranet/comissao/index/per/cecd/CECD1.htm>

<sup>30</sup> A Educação Infantil também se fazia presente nos Projetos de Leis n.º 4.155/98 e n.º 4.173/98 que antecederam o substitutivo do Deputado Nelson Marchezan aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara.

internacionais que determinam o atendimento prioritário ao ensino fundamental, o que favorece a pré-escola por ela ser a faixa etária mais próxima do ensino fundamental.

Assim, é possível afirmar que a questão da nomenclatura não se restringe a uma questão de diversidade terminológica, mas reflete um problema mais amplo, que envolve a própria concepção de Educação Infantil implícita ao fazer das instituições educacionais e da própria sociedade civil na qual estão inseridas.

Retomando a História, é possível constatar que a indefinição de nomenclatura não é uma questão conjuntural da sociedade brasileira, ou mesmo da sociedade contemporânea. Esse é um fato que acompanha a Educação Infantil desde suas origens.

A análise histórica da Educação Infantil tem explicitado a tendência dicotômica que tem permeado esse conceito, e que se configura diferentemente de acordo com a classe social na qual a criança está inserida. Assim, a educação das crianças da classe trabalhadora visa a sua socialização, ou melhor a sua “submissão<sup>31</sup>”, portanto mais presa aos princípios de moralização. Já a educação das crianças da classe economicamente hegemônica visa aos princípios de desenvolvimento cognitivo.

O que faz realmente a diferença não é o nome da instituição, e sim as contradições históricas que esse nome procura mascarar sob uma capa de neutralidade, igualdade e flexibilidade. E essa tendência – um atendimento pobre para o pobre – não é conjuntural, ela vem se configurando através da história.

## **2. A EDUCAÇÃO INFANTIL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA**

Para se explicitar a dicotomia entre creche e pré-escola verificada atualmente, é necessário retomar à origem das instituições de Educação Infantil, o que embora não seja uma questão “de uma mera equação de primeiro grau”<sup>32</sup>, tendo em vista a multiplicidade de fatores que engendram sua constituição inicial evidencia sua gênese respaldada no desenvolvimento do modo de produção capitalista. Conforme explicam Kramer e Abromovay (1991) ao retratar as funções da pré-escola:

---

<sup>31</sup> Kuhlmann Jr. (1998: 182).

<sup>32</sup> Kuhlmann Jr., 1998: 81.

A necessidade de pré-escola aparece, historicamente, como reflexo direto das grandes transformações sociais, econômicas e políticas que ocorrem na Europa – especialmente na França e Inglaterra – a partir do século XVIII. Eram as creches que surgiam, com caráter assistencialista, visando afastar as crianças pobres do trabalho servil que o sistema capitalista em expansão lhes impunha, além de servirem como guardiãs de crianças órfãs e filhas de trabalhadores. (...)

Mas foi depois da 2ª Guerra Mundial, nos Estados Unidos e na Europa, que a pré-escola com função compensatória ganhou contornos e estratégias mais delineados (Kramer e Abromovay, 1991: 23, grifos meus).

As instituições de Educação Infantil passam por reformulações para atender às necessidades da sociedade na qual estão inseridas e cumprem o papel que lhes é atribuído no contexto social. Assim, à medida que o capitalismo passa por crises concernentes a um processo cíclico de desenvolvimento e permanência (Therborn, 1996), as instituições de Educação Infantil, também, reformulam-se para atender às necessidades da sociedade, a qual constrói a concepção da educação de suas crianças.

Assim, é possível compreender a história e a construção da Educação Infantil como foi descrita por Kramer e Abromovay, quando se evidencia que a função das instituições de atendimento às crianças de 0 a 6 anos, no início do capitalismo, era, principalmente, a de guarda das crianças, como uma forma de garantir o trabalho feminino<sup>33</sup>. E após a 2ª Guerra Mundial estabelece um novo cenário capaz de gerar uma concepção de Educação Infantil que além da guarda das crianças, “compensasse” suas carências.

O conjunto dos elementos políticos, econômicos e culturais presentes no início do capitalismo industrial possibilitou a constituição do momento de luta pelos direitos dos trabalhadores, transformados em estatuto legal, surgido no embate entre capital e trabalho. Não só como um direito do trabalhador em ter um lugar onde deixar seus filhos, a escola serviu como uma forma de retirar as crianças do trabalho a que estavam sendo submetidas, levando-as a um local onde fossem educadas, preparadas para o trabalho (“pedagogia da submissão”). Nesses termos a educação passou a ser considerada como disciplina para o trabalho, tendo como função a adequação da criança ao lugar social que lhe caberia quando adulto.

Aprofundando um pouco mais a questão da configuração dos direitos dos trabalhadores, Marcílio (1998) aponta para a criação da segunda geração de

---

<sup>33</sup> Marx retrata este fato em “O Capital”: “Antes vendia o trabalhador sua própria força de trabalho, da qual dispunha formalmente como pessoa livre. Agora vende mulher e filhos. Torna-se traficante de escravos. A procura de trabalho infantil lembra, às vezes, a procura de escravos através de anúncios que costumávamos ler nos jornais americanos” (Marx, 1994: 451-2).

direitos – os chamados “direitos da igualdade” – determinada pela Revolução Industrial e a urbanização do século XIX na Europa, sinalizando um dos fatores determinantes nesta questão que implica a construção dos direitos da criança a partir da constituição dos direitos dos homens. Esses direitos podem ser constatados através da legislação fabril constituída, sobretudo, por normas que previam a redução da jornada de trabalho infantil, a proibição do trabalho infantil, a proibição do trabalho noturno, a limitação da idade mínima para o ingresso no trabalho, a aplicação de regras de limpeza e higiene e a imposição de escolarização aos “menores” trabalhadores (Marx, 1994), o que de certa maneira encarecia esse tipo de mão de obra.

Nesse contexto surgiram: a escola de tricotar de Oberlim em 1771; as *infant's school* (classe infantil) que compunham um sistema escolar mais amplo denominado “Instituto para a Formação de Caráter Juvenil” de Robert Owen, em 1816; os *kindergarten* (jardim-de-infância) de Fröebel em 1837; ainda nesse período as *crèche* (manjedoura); e nos fins do século XIX as *garderies* (casas de guarda).

O ponto comum a todas essas instituições de denominações diferenciadas era o aparente<sup>34</sup> caráter filantrópico. Essas instituições estavam relacionadas de alguma forma a doutrinas religiosas – protestantismo ou catolicismo. Todas as instituições eram destinadas aos filhos da classe trabalhadora, aparecendo como medidas sociais para compensar as camadas da população que não se beneficiariam diretamente com o desenvolvimento econômico, podendo pôr em risco a própria manutenção do sistema, à medida que a ausência de ações de ordem social poder-se-ia constituir numa luta pela transformação do próprio modo de produção capitalista. Portanto, os “direitos” do trabalhador, que originam “os direitos das crianças”, são vistos como uma benevolência das classes economicamente privilegiadas nesse modo de produção.

O outro momento apontado por Kramer e Abromovay (1991) de redefinição das funções da pré-escola foi a partir da 2ª Guerra Mundial (1939-1945), quando então ela passou a ter uma função compensatória e preparatória para o ingresso no ensino fundamental, deixando de ser vista como uma obra de caridade.

---

<sup>34</sup> Utiliza-se a expressão “aparente caráter filantrópico” como uma forma de aludir à subjacente intenção de um ensinamento moral, pacificador e de discriminação social a que os “beneficiados” estavam sujeitos. Ver. Kuhlmann Jr., 1998: 63-65.

Com isso há a ampliação da diversidade de instituições, uma vez que as instituições caritativas permaneceram paralelas às instituições pré-escolares.

Segundo Marcílio (1998), em 1923, foi formulada a primeira Declaração dos Direitos da Criança<sup>35</sup> por uma organização não-governamental, a International Union for Child Welfare. Mas foi mesmo após a 2ª Guerra Mundial, que os direitos das crianças passaram a ser melhor discutidos com a criação do Fundo Internacional de Ajuda Emergencial à Infância Necessitada (United Nations International Child Emergency Fund), o UNICEF.

O contexto que proporcionou a delimitação da pré-escola como uma forma de compensar as carências das crianças advindas das classes trabalhadoras foi produzido com a crise econômica européia instaurada, sobretudo no pós-2ª Guerra, quando se estrutura, a partir de 1945, o modelo do Estado de Bem-Estar Social, nos principais países capitalistas. Esse modelo era baseado nos princípios keynesianos<sup>36</sup>, visando a eliminar a pobreza absoluta que se ampliava entre a população. Para tanto partia do financiamento pelo Estado dos gastos sociais como saúde, educação, seguro contra o desemprego, habitação e outras medidas sociais que contribuíssem para a liberação do salário direto do trabalhador para o consumo de bens materiais industrializados.

Houve uma expansão numérica da pré-escola, pois a concepção que se constituía era a de redentora do fracasso escolar, pela via do acesso à alimentação, à assistência social, ao acompanhamento psicológico, à elevação cultural e ao próprio preparo pedagógico (Kramer, 1992). Todos esses fatores traduzem-se na política do Estado de Bem-Estar Social, que tinha na criança a concepção do futuro trabalhador, do vir a ser cidadão, presente nos Direitos da Infância defendidos pelo UNICEF. Ainda nesse contexto, justifica-se a vinculação das instituições de Educação Infantil

---

<sup>35</sup> Foram apenas quatro itens estabelecidos: “1. A criança tem o direito de se desenvolver de maneira normal, material e espiritualmente; 2. A criança que tem fome deve ser alimentada; a criança doente deve ser tratada; a criança retardada deve ser encorajada; o órfão e o abandonado devem ser abrigados e protegidos; 3. A criança deve ser preparada para ganhar sua vida e deve ser protegida contra todo tipo de exploração; 4. A criança deve ser educada dentro do sentimento de que suas melhores qualidades devem ser postas a serviço de seus irmãos.” (Declaração dos Direitos da Criança, *apud* Marcílio, 1998: 2)

<sup>36</sup> A expressão “princípios keynesianos” citada no texto refere-se à teoria proposta por John Maynard Keynes, a qual propunha mecanismos de interferência do Estado na economia de forma a garantir à sociedade capitalista um nível de equilíbrio, partindo dos seguintes princípios: controle da taxa de juros, através de incremento do consumo mediante a expansão dos gastos públicos e expansão da inversão por meio de empréstimos públicos capazes de absorver os recursos ociosos. Mas, foi só após a guerra que os países capitalistas passaram a adotar os princípios keynesianos, tendo como objetivos o consumo e o pleno emprego.

aos órgãos de Assistência e Promoção Social, compatibilizando-a com a função que o Estado vinha desempenhando.

Atualmente, esse modelo de Estado redistribuidor de rendas, o Estado de Bem-Estar Social, está em crise (Offe, 1994). Nesse sentido o Estado diminui as suas bases de atuação na implementação de políticas sociais, atenuando os “gastos” sociais. Vale ressaltar, que não é apenas o Estado de Bem-Estar Social que está em crise, mas o próprio sistema capitalista, quando, além de outras questões, o padrão de financiamento do fundo público<sup>37</sup> não consegue responder concomitantemente ao capital e à reprodução da força de trabalho (Oliveira, 1998). Portanto, no que se refere à reprodução da força de trabalho, o Estado vem viabilizando a implementação das medidas de políticas públicas pelas mãos da própria sociedade civil, de forma a atenuar sua interferência direta, passando a mediar subsidiariamente esse processo, abrindo as possibilidades de sua participação mais direta na acumulação do capital. (Oliveira, 1998). Essa revisão do papel do Estado na implementação das políticas sociais traz conseqüências não só para a política econômica, mas também para a política pública, para a política educacional, e mais especificamente para a política de Educação Infantil.

A partir dessa crise um outro parâmetro de teorização de bases econômicas vem emergindo a partir dos anos 70, contrapondo-se ao ideário keynesiano, o neoliberalismo<sup>38</sup>. Esse conjunto de teorizações, denominado de neoliberalismo, passa a se constituir como um parâmetro hegemônico, e vem

<sup>37</sup> O conceito de fundo público explicitado por Oliveira (1998) permitiu a compreensão do movimento dentro do Estado que busca privilegiar o capital em detrimento do trabalhador, sem contudo perder sua aparência de neutralidade uma vez que continua a atuar na área social, embora de forma focalizada e subsidiária (enquanto órgão catalisador e fiscalizador), já que a sociedade vem contribuindo para a implementação das medidas sociais. Segundo Oliveira:

O conceito de fundo público tenta trabalhar essa nova relação na sua contraditoriedade. (...); ele é um *mix* que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais que é privada. (...). O processo de produção desse movimento, que busco conceituar no fundo público, é o processo da luta de classes. Mas é também o de seu deslocamento da esfera das relações privadas para uma esfera pública, ou, dizendo de outra forma, o da transformação das classes sociais de privadas para classes sociais públicas. O que se quer dizer com isso? Seria mais fácil dizer que há um deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios, para o orçamento do Estado (Oliveira, 1998: 53).

<sup>38</sup> Segundo Anderson (1995):

(...).O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo (...).

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as idéias neoliberais passaram a ganhar terreno (Anderson, 1995: 9-10).

estabelecendo novas relações entre sociedade civil, Estado e mercado. Com isso, a questão do financiamento das medidas sociais fica subjugada a uma segunda instância de atuação do Estado que, como solução, vem atuando de forma a criar critérios de atendimento.

Nascimento (1999) procura sintetizar esse processo político-econômico presente na sociedade capitalista contemporânea da seguinte forma:

Outro cenário a que não podemos deixar de nos referir diz respeito às conseqüências da diminuição de recursos para as políticas públicas, em função da crise econômica mundial e brasileira. Os recursos para a Educação são significativamente oriundos das contribuições sociais que, como é sabido, são calculadas com base na folha de pagamento das empresas. Tais contribuições não mantêm o mesmo patamar, pois um dos primeiros indícios das crises é o desemprego que, por sua vez, acarreta a diminuição da massa salarial. Por outro lado, é exatamente nestes períodos de crise que os extratos de menor renda, necessitando crescentemente das políticas públicas, são os primeiros e principais penalizados pela escassez de sua oferta. (Nascimento, 1999: 104)

Ressalta-se da análise de Nascimento (1999), supracitada, a relação entre o contexto político-econômico e sua repercussão nas instituições de Educação Infantil, uma vez que se constituem numa política pública social<sup>39</sup>.

Apesar do Estado estar redefinindo o seu padrão de financiamento do fundo público, não é possível sua retirada por completo da implementação das políticas sociais<sup>40</sup>. Offe (1990) corrobora essa afirmação quando, esclarece que Estado não pode se eximir desse papel nas condições atuais, uma vez que as medidas sociais atribuem ao Estado o caráter de “instância neutra” em relação às contradições de grupos e classes, (obtendo assim uma “aparência” de neutralidade). Portanto,

A política educacional, é, entre todas as outras políticas setoriais, talvez o exemplo mais patente de como o Estado procura produzir uma aparência de igualdade de oportunidades e com isso de uma neutralidade em relação às classes no que concerne às suas próprias funções, quando na verdade o *status* social e as

---

<sup>39</sup> Segundo Azevedo: “Abordar a educação como uma política social, requer diluí-la na sua inserção mais ampla: o espaço teórico-analítico próprio das políticas públicas, que representam a materialidade da intervenção do Estado, ou o ‘Estado em ação’ ” (Azevedo, 1997: 5).

<sup>40</sup> Mesmo nas concepções mais radicais neoliberais, que defendem o “Estado Mínimo” como é o caso de Friedman, algumas medidas sociais são apontadas como necessárias como a educação, e para Friedman os investimentos em educação devem ficar circunscritos na educação primária, uma vez que seus ganhos são sentidos por todos os membros da sociedade, ao contribuir com a formação do cidadão (Friedman, 1985: 84-85).

oportunidades de vida dos indivíduos estão ligados ao movimento de uma economia regulada pelo lucro (Offe, 1990: 40-41).

A existência de instituições de atendimento à criança de 0 a 6 anos está inerente à própria estrutura social contemporânea, como é possível apreender da teoria de Oliveira (1998) e Offe (1990). No entanto a concepção de atendimento institucional às crianças de 0 a 6 anos e, conseqüentemente, as atribuições de suas funções passam por redefinições no sentido de atender às exigências sociais.

Offe (1990) acrescenta um dado relevante que justifica a permanência da interferência estatal na esfera do atendimento à criança de 0 a 6 anos, quando trata do crescimento das funções do sistema educacional, decorrente da perda de funções da pequena família engendrada pelas transformações sociais inerentes ao sistema capitalista, que tem como conseqüência limitações nas funções de educação e de socialização. Assim,

Um tema da discussão sociológica, neste contexto, tem a ver com a perda de funções da pequena família. Suas características (limitação a duas gerações, separação entre moradia e lugar de trabalho, ampliação das atividades profissionais da mulher, limitação da interação familiar a funções ligadas ao tempo livre e ao consumo, relações de moradia, suburbanização, etc.) tem como conseqüência uma crescente limitação das funções educacionais e de socialização realizáveis através do grupo familiar (especialmente aquelas que vão além da socialização primária). Com a criação de jardins de infância e de instituições de educação pré-escolar, as instâncias do Estado reagem a esta perda de funções da pequena família tão solícitamente quanto isto é, ao mesmo tempo, condição para que grande número de força de trabalho feminina ser mantida no mercado (Offe, 1990: 44).

As implicações históricas, políticas e econômicas aqui apontadas contribuem para caracterizar o contexto contemporâneo e possibilitam uma visão mais ampla da permanente dicotomia entre creche e pré-escola. Verificou-se que, desde suas origens, as instituições de Educação Infantil atendem às necessidades da sociedade, surgindo diferentes instituições, com diferentes nomenclaturas, funções e concepções de acordo com as bases sociais. Não seria uma questão simples para a sociedade contemporânea constituir uma única Educação Infantil, sem segmentações, uma vez que historicamente essa segmentação já estava posta.

Contudo a crise econômica instalada não facilita o processo de coesão entre as instituições de Educação Infantil, pois determina que se estabeleça

prioridades, gerando a focalização da atuação do Estado em áreas consideradas emergenciais ou imprescindíveis. Nesse sentido a Educação Infantil fica fora dessas prioridades, e ainda internamente a pré-escola assume um caráter prioritário, em relação à creche, quando se leva em consideração os aspectos culturais e econômicos. Os aspectos culturais implicam que a educação das crianças pequenas era concebida como função da família, e mais especificamente da mãe<sup>41</sup>, sendo mais forte essa concepção quanto mais nova a criança era. Verifica-se que ainda hoje há resquícios dessa concepção<sup>42</sup>. Os aspectos econômicos implicam a priorização do ensino fundamental<sup>43</sup>, uma vez que alguns estudos<sup>44</sup> têm apontado os benefícios dessa etapa da educação partindo da relação custo-benefício. Ainda é necessário referir-se ao custo elevado das creches<sup>45</sup> em relação à pré-escola.

---

<sup>41</sup> Pode-se citar a concepção de Educação Infantil presente em Rousseau e Froebel. Nesse sentido: “É a ti que me dirijo, terna e previdente mãe [a educação primeira é a que mais importa, e essa primeira educação cabe incontestavelmente às mulheres se o Autor da natureza tivesse querido que pertencesse aos homens, ter-lhes-ia dado leite para alimentarem as crianças]...”(Rousseau, 1979: 9-10).

Froebel fez da mulher uma educadora por profissão, educadora dentro e fora do lar, pois sua capacidade de observação, acompanhamento e a forma de conduzir a criança ao seu desenvolvimento eram visivelmente adequadas enquanto característica da mulher-mãe, como da educadora no alcance das finalidades do seu trabalho com a criança (Angotti, 1994: 21).

<sup>42</sup> Como exemplo pode ser citado a forte presença feminina entre os profissionais da Educação Infantil. Nesse sentido ver Arce (1997).

<sup>43</sup> Conforme ressalta Carnoy (1992):

Os três argumentos – empíricos, históricos e morais – mencionados acima, apontam, decididamente, numa direção: os governos devem atribuir prioridade máxima à alfabetização e à transmissão de conhecimentos básicos de matemática para todos. Nenhum outro investimento é mais importante para garantir saúde e o bem-estar da populaçãoe lançar as bases para um desenvolvimento nacional sustentável (Carnoy, 1992: 7, grifos meus).

<sup>44</sup> De acordo com Carnoy (1992):

As taxas de retorno do ensino fundamental nesses países foram muito altas na década de 1970 e início da década de 1980, chegando a um valor médio de cerca de 27% para os homens. Isso significa que para cada US\$ 100 investidos no ensino fundamental, a renda anual de um indivíduo que teve essa educação aumentou em US\$ 27 em relação a outros que não concluíram o ensino fundamental, um retorno extremamente alto para qualquer investimento.(Carnoy, 1992: 31).

<sup>45</sup> Embora de forma incipiente, Nascimento (1994) aponta para essa questão:

É ainda provável que os municípios acabem por privilegiar a implantação ou o aprimoramento da pré-escola em detrimento da creche, na medida em que não há uma fonte de recursos específicos para a implantação de um serviço (creche) que, por suas características tem um custo bastante elevado (Nascimento, 1994: 104, grifos meus).

### 3. O CONTEXTO POLÍTICO-ECONÔMICO E A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

No Brasil a Educação Infantil assumiu contornos próprios, mas o contexto internacional influenciou na construção da concepção de Educação Infantil nacional.

Com o processo de colonização brasileira iniciaram-se as primeiras medidas de cuidado com a infância das classes mais pobres. Essas medidas se materializavam em relação às crianças abandonadas que eram atendidas por particulares sob a forma de "caridade"<sup>46</sup>. Em virtude do número crescente dessas crianças, o movimento jesuítico-católico – respaldado no modelo português – com custeio financeiro de doações da monarquia ou de terceiros, criou a primeira instituição de atendimento infantil no Brasil – a "Roda de Expostos" – no ano de 1726, sendo a primeira na cidade de Salvador, depois se estendendo para outras localidades (Marcílio, 1997).

Durante todo o Império a "Roda de Expostos" foi a principal instituição com a finalidade de assistência à infância, chegando a se expandir para dezoito municípios. Nos municípios onde não havia a regulamentação da "Roda de Expostos", as Câmaras Municipais eram as responsáveis por esse atendimento, mas “raramente as municipalidades assumiram a responsabilidade por seus pequenos abandonados” (Marcílio, 1997: 52).

No período que antecedeu a instalação da Primeira República (1889 – 1930), alguns acontecimentos internos e externos contribuíram para gerar um novo contexto na construção da concepção de Educação Infantil brasileira.

Estes acontecimentos possibilitaram modificações de várias ordens, sobretudo nos aspectos sociais, políticos e culturais ocasionados pelo Iluminismo europeu, que proporcionou a disseminação da importância da ciência e da técnica; pelos ideais da Revolução Francesa de Liberdade, Igualdade e Fraternidade que já se faziam ressoar; e pelo modelo emergente de estado liberal, que se efetivou com o advento da República. O discurso estatal neste momento apregoava o jargão da criança herdeira do novo Brasil.

Esse contexto histórico delineou o cenário cultural no processo de extinção da "Roda de Expostos", que foi impulsionado por um grupo de médicos,

---

<sup>46</sup> Maria Luiza Marcílio (1997) menciona ainda o interesse em utilizar essas crianças como mão-de-obra doméstica gratuita.

juristas e higienistas, empenhados em conter os altos índices de mortalidade infantil e criminalidade. O ideário de educação passou a exigir mais do que a caridade. Assim, a assistência caritativa, intencionada pela "Roda de Expostos" passou a ser assistência "científica", pautada sobretudo nos aspectos de higiene, saúde e socialização, no intuito de "organizar uma sociedade por eles intitulada 'moderna' (Kuhlmann Jr, 1998: 101).

Ainda, nesse contexto, há a influência americana e europeia dos "*Kindergärten*" de concepção froebeliana, os quais, no Brasil, vieram atender os filhos da elite, inclusive nas iniciativas públicas, como é o caso, por exemplo, do primeiro Jardim de Infância público instalado anexo à Escola Caetano de Campos (Kishimoto, 1990), que possibilitava a dicotomização na institucionalização da educação das crianças de 0 a 6 anos. Enquanto que as creches e salas de asilo atendiam os filhos de alguns operários, de empregadas domésticas, e as crianças carentes e abandonadas, com fins predominantemente assistenciais<sup>47</sup>, os jardins de infância atendiam os filhos da elite com uma metodologia froebelina. Assim, é possível afirmar que os jardins de infância contribuíram para reforçar uma forma de discriminação social: educação do "pobre" diferenciada da educação do rico.

No aspecto político-jurídico havia muita controvérsia acerca da necessidade e da importância dessa forma de atendimento educacional, inclusive por predominar no país o modo de produção agrícola, que não exigia mão de obra feminina, que se ocupava dos afazeres domésticos e do cuidado com os filhos, diferindo dos países de capitalismo avançado, onde as indústrias incorporavam em grande escala esse gênero de mão de obra.

Até 1930, esse foi o quadro da Educação Infantil no país<sup>48</sup>. A modificação desse contexto ocorreu, entre outras causas, em virtude da crescente urbanização, conseqüência da industrialização e do êxodo rural, o que por sua vez contribuiu para um relativo empobrecimento das condições de vida do trabalhador, que passou a exigir medidas assistenciais. A creche, dessa forma, fez parte de uma série de medidas implantadas pelo Estado dentre as quais pautava-se: saneamento básico, transporte rodoviário urbano, habitação, saúde pública, educação, creches e outras.

---

<sup>47</sup> Este atendimento se fazia revestido de um caráter filantrópico com vistas a diminuir os problemas sociais, mas não eram tidos como direitos legalmente constituídos.

<sup>48</sup> Interessante é o dado apresentado por Kishimoto (1990) que de 1896 a 1930 o único Jardim de Infância mantido pelo poder público em São Paulo foi o anexo à Escola Caetano de Campos.

O conjunto dessas medidas passou a se configurar como o sistema de proteção social brasileiro, ou ainda a ser identificado pela expressão “Estado do Bem-Estar Social brasileiro”. Há autores que utilizam o termo "Estado do Mal-estar Social" como uma forma de aludir à precariedade e à focalização do sistema de proteção social, aqui implantado. Draibe (1995), quando utiliza o termo Estado de Bem-Estar Social, especifica o padrão do atendimento aqui implantado como do tipo meritocrático-particularista ou conservador<sup>49</sup>. Mais especificamente, segundo a autora:

Entre os anos 30 e os anos 80, o Brasil logrou construir um sistema de políticas sociais – um Estado de Bem-estar Social do tipo *meritocrático-particularista*, para usar a tipologia de Titmus/ Ascoli, ou *conservador*, segundo a classificação de Esping-Andersen, diferente então tanto de um modelo *residual* ou *liberal* quanto de um padrão *institucional-redistributivista* ou *social-democrata* (Draibe, 1995: 201).

As circunstâncias econômicas e políticas que possibilitaram a Getúlio Vargas, na década de 30, constituir um sistema de proteção social local, ou mais especificamente no caso brasileiro o Estado populista, podem ser caracterizadas como medidas favoráveis à burguesia industrial quando se firmou o "Estado de compromisso". O apoio aos trabalhadores, através de adoção dessas medidas sociais contribuía para o desenvolvimento da industrialização.

Contudo, em relação às creches o Estado ainda se omitiu da responsabilidade de sua manutenção. As medidas estatais se limitaram a atribuir às indústrias essa tarefa<sup>50</sup>, o que se configurou na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)<sup>51</sup> e na criação de várias entidades e organismos públicos e não-governamentais destinados à assistência infantil, com ações muitas vezes descontínuas, sobrepostas e desarticuladas (Kramer, 1992).

---

<sup>49</sup> Vianna (1991) expõe que: “O modelo meritocrático-particularista ou conservador se caracteriza por vincular estreitamente a ação ‘protetora’ do Estado ao desempenho dos grupos protegidos” (Vianna, 1991: 138).

<sup>50</sup> A CLT de 1943 estabelecia subterfúgios ao texto escrito. Nesse sentido, o art. 399 restringia a atuação das entidades públicas de previdência no financiamento de creches, previsto no artigo antecedente. Em 1967, houve alteração formal desses artigos, retirando do Estado esta atribuição.

<sup>51</sup> Conforme pode-se constatar pelo texto da CLT com redação de 1943: “Art. 397 - As instituições de previdência social construirão e manterão ‘creches’ nas vilas operárias de mais de cem casas e nos centros residenciais, de maior densidade, dos respectivos segurados.”

Vale ressaltar que a CLT, sancionada em 1943, previa o financiamento de creches pelas instituições de previdência social (art. 398)<sup>52</sup>, mas na realidade esse dispositivo legal permaneceu apenas enquanto um preceito teórico. A política governista deste período histórico não comportava a implementação efetiva das instituições de Educação Infantil. No próprio texto legal havia indicativos que apontavam para a sua inaplicabilidade, como exemplo menciona-se o art. 399<sup>53</sup>, prescrevendo mecanismos de incentivo aos empregadores que criassem suas próprias creches. Corroborando essas afirmações, Russomano (1962), em seus comentários aos artigos 397, 398 e 399, analisa que

(...) a organização, direção e financiamento das ‘creches’ passou a ser encargo das instituições de previdência social.

A realidade, porém, é que pouco, muito pouco se tem feito neste sentido.

Pressentindo que isso iria acontecer, a própria lei facultou às instituições de previdência o financiamento de ‘creches’ construídas por outras entidades particulares e pelos próprios empregadores. Mais ainda: providenciou em estimular os empregadores a que se dediquem a êsse papel dignificante de proteção à infância, concedendo-lhes, quando fôr o caso, o diploma de benemerência, cujo valor é todo moral (Russomano, 1962: 592, grifos meus).

Russomano (1962) ainda menciona as jurisprudências<sup>54</sup>, determinando a obrigação dos empregadores em manter creches apenas nos casos de existir mais de trinta empregadas maiores de dezesseis anos. Também o art. 399 da CLT, ainda em vigor, menciona o termo “generosidade”, pressupondo a manutenção das creches nos locais de trabalho pelo empregador como ato de “generosidade” para com o trabalhador, e não como uma questão de direito. A legislação trabalhista, nesse sentido, possibilita evidenciar a intenção da política nacional em subsidiar a produção industrial. Com isso as creches funcionariam como um suporte de apoio ao processo de industrialização, liberando as mulheres para atuarem como mão-de-obra.

O golpe de Estado de 1964 proporcionou um novo contexto político, econômico e cultural ao país, o que deu origem à revogação do art. 398 e ainda,

<sup>52</sup> “Art. 398 – As instituições de previdência social, de acôrdo com as instruções expedidas pelo Ministro do Trabalho e da Previdência Social, financiarão os serviços de manutenção das ‘creches’ construídas pelos empregadores ou pelas instituições particulares.”

<sup>53</sup> “Art. 399 – O Ministro do Trabalho e da Previdência Social conferirá diploma de benemerência aos empregadores que se distinguirem pela organização e manutenção das ‘creches’ e de instituições de proteção aos menores em idade pré-escolar, desde que tais serviços se recomendem por sua generosidade e pela eficiência das respectivas instalações”.

<sup>54</sup> De acordo com o Acórdão do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Reg., de 16/1/1961 (*apud* Russomano, 1996: 591).

promoveu alterações nos demais artigos<sup>55</sup>, em 28 de fevereiro de 1967, através do Decreto-lei n.º. 229, deixando o Estado livre da função de manter as instituições de Educação Infantil.

Esses fatos comprovam que não havia a efetivação da institucionalização do Estado de Bem-Estar no Brasil. As medidas implicavam a adoção do Estado Populista, que a partir de 1967 não era mais compatível com o sistema implantado. A função das entidades de atendimento à infância era viabilizar o trabalho feminino. Nesse contexto, a assistência era o cerne da questão, enquanto que a educação funcionava como uma ação coadjuvante, assumindo os contornos de “socialização”.

A primeira lei de Diretrizes e Bases da Educação no país, a lei n.º 4.024 sancionada em 20.12.61<sup>56</sup>, mantinha a atribuição da “educação pré-primária” sob a tutela da sociedade civil, mais especificamente das empresas que empregavam mulheres entre seus funcionários. Mas essa atribuição era de forma vaga e escusa, à medida que mencionava em seu texto que as empresas seriam “estimuladas” a oferecer a educação pré-primária, desobrigando-as, dessa forma, de qualquer responsabilidade efetiva com essa etapa da educação, corroborando o texto da CLT.

Importa, nesse contexto, ressaltar que a função que as instituições de Educação Infantil assumiam perante a legislação brasileira estava entrelaçada com a liberação da mãe para o trabalho, colaborando com o processo de industrialização do país. A possibilidade de acesso às instituições de atendimento à infância configurava-se como um “direito” do trabalhador e não da criança.

---

<sup>55</sup> O texto da CLT em vigor tem a seguinte redação:

“Art. 397 – O SESI, o SESC, a LBA e outras entidades públicas destinadas à assistência à infância manterão ou subvencionarão, de acordo com suas possibilidades financeiras, escolas maternais e jardins de infância, distribuídos nas zonas de maior densidade de trabalhadores, destinados especialmente aos filhos das mulheres empregadas.

Art. 398 – (Revogado)

Art. 399 – O Ministro do Trabalho conferirá diploma de benemerência aos empregadores que se distinguirem pela organização e manutenção de creches e de instituições de proteção aos menores em idade pré-escolar, desde que tais serviços se recomendem por sua generosidade e pela eficiência das respectivas instalações.”

<sup>56</sup> A lei n. 4.024/61 dedicou um capítulo “Da educação Pré-primária”, dispondo de dois artigos para tratar desse tema, com a seguinte configuração:

“Art. 23 – A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternais ou jardins de infância.

Art. 24 – As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária.”

Na década de 50 estabeleceram-se no Brasil agências dos organismos internacionais de atendimento à infância como a OMEP, ligada ao setor privado, e o UNICEF, que passaram a influenciar e a direcionar a Educação Infantil<sup>57</sup>, pois até o momento inexistia uma política de Educação Infantil de caráter nacional<sup>58</sup>. Vale mencionar que a direção desses órgãos de fomento à Educação Infantil estava sob o comando dos EUA, o que explica a adoção do modelo de instituições de atendimento à infância respaldado na ótica americana de educação compensatória.

A implantação e a permanência desses organismos internacionais no país faziam parte de uma estratégia mais ampla de reordenação geo-política mundial dos países, implementada como parte do processo de reestruturação do pós-2ª guerra (dividindo os países em dois blocos, capitalista e socialista) e engendrada pela guerra fria, que levou o Brasil a adotar uma política respaldada no modelo americano.

No âmbito interno, as medidas estatais visavam a adequar o país ao padrão internacional de modernização, o que contribuiu para viabilizar a concepção compensatória da Educação Infantil, implementada como uma medida de promoção social que visasse a suprir as deficiências sociais, econômicas e culturais das crianças "carentes", o que imbricava com os interesses dos organismos internacionais presentes no Brasil.

Em 1971 houve a sanção da lei n. 5.692, de 11.08.71, onde se verificou, ainda, a omissão do Estado na efetivação da Educação Infantil, cabendo sua prescrição em um único parágrafo dentro do artigo 19: “§ 2º – Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes”. A prioridade era o ensino de 2º grau, capaz de qualificar a curto prazo a mão-de-obra para atuar na indústria. Ainda neste sentido, a adoção do termo “velarão” de atribuição prevista aos sistemas de ensino, representa a concepção implícita no texto

---

<sup>57</sup> Segundo Souza (1996) o objetivo da OMEP era desenvolver “programas para a formação de professores e propostas para o desenvolvimento da pré-escola”, e o UNICEF pretendia desenvolver “trabalhos de cunho assistencial”. O ponto comum a ambos os Organismos funde-se em situar “a pobreza como uma ameaça ao desenvolvimento (...). A atuação desses organismos, de certa forma, contribuiu para o estabelecimento de uma política de educação infantil no Brasil, principalmente a partir de 1970.” (Souza, 1996: 40)

<sup>58</sup> Quando se mencionou a inexistência de uma política para a Educação Infantil, referiu-se a uma política expressa, formalizada e planejada. No entanto, isso não significa que não havia uma política de forma tácita (Demo, 1994: 22).

da lei, pressupondo uma Educação Infantil simbólica, paliativa e coadjuvante. A Educação Infantil não contribuía, de forma imediata, com o incremento de processo de industrialização; portanto o texto da lei reflete o seu caráter secundário no contexto da época.

Nesse contexto foi planejado e implementado o primeiro programa infantil de massa no Brasil, o Projeto Casulo, que se estendeu por todo território nacional através da LBA ( Legião Brasileira de Assistência) (Rosemberg, 1997). A tônica desse projeto era de custo baixo, de aproveitamento de recursos da comunidade, de informalidade, nos moldes do programa “*Head Start*” de origem americana, implantado a partir de 1965, nos EUA (Kramer, 1992).

Embora o Projeto Casulo tenha partido de uma medida estatal que pretendia um atendimento nacional, reforçou a dicotomia entre as creches como instituição destinada aos pobres – em virtude da precariedade de seu atendimento – e os jardins de infância que continuavam a atender as crianças ricas.

Nos anos 80 instalou-se no país um processo de transição democrática, proporcionado pelo fim do governo militar. Esse processo ficou conhecido como a Nova República, que promoveu reorganizações político-econômicas no cenário brasileiro, cujos reflexos se evidenciaram através da participação popular organizada em movimentos sociais, e ainda modificações na estrutura familiar ocasionada pela aceleração e, principalmente, a generalização do processo de urbanização, já evidenciadas desde os anos 70.

As modificações na estrutura familiar brasileira foram proporcionadas, além das questões culturais, pelo número crescente de separações dos casais, e o aumento de mulheres como "chefes de família" (Neves, 1994), que passaram a integrar em larga escala o mercado de trabalho, competindo diretamente com os homens.

Esse cenário acarretou implicações no padrão do sistema de proteção social adotado no país, que embora marcado por um período de crise econômica, visualizada nos altos índices de inflação e as frustradas tentativas de contê-la através

dos planos econômicos<sup>59</sup> que permearam toda a década de 80 (Singer, 1988). Essa década foi caracterizada, também, por uma forte mobilização social e a configuração de um período democrático instalado no país, que proporcionaram à sociedade as condições para a reivindicação pela efetivação do Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Esse processo culmina com a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, sendo considerada, por Ulisses Guimarães, como “Constituição-cidadã”, tendo em vista a ampliação do sistema de proteção social brasileiro. Essa ampliação do padrão do financiamento público com as medidas sociais proposta na Carta Constitucional de 1988 proporcionaram a alguns autores identificar esse período com a efetivação do Estado de Bem-Estar Social brasileiro. Conforme Draibe (1995)

É certo que a ação governamental, entre 1985 e 1989, com muito poucas exceções, não traduziu uma nova forma de fazer a política social. Mas é inegável também que, em aspectos jurídico-institucionais, a nova Constituição representou avanço significativo no que se refere ao padrão brasileiro de proteção social até então vigente. Mais que isso.

No plano das características estruturais, morfológicas do nosso Estado de Bem-estar Social, as modificações constitucionais parecem à primeira vista projetar um movimento, um certo deslocamento que vai do modelo meritocrático-particularista em direção ao modelo institucional-redistributivo, isto é, em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país (Draibe, 1995: 211).

Esses fatores passaram a delinear um novo quadro para a Educação Infantil. Com as mulheres competindo no mercado de trabalho, evidenciou-se a necessidade de espaços para atender as suas crianças, o que equivale a dizer que a mobilização social, e principalmente a feminina, passaram a exigir escolas e creches ao poder público. O que desta forma estaria contribuindo para reforçar a produtividade do trabalho pretendida pela sociedade capitalista, ao viabilizar condições de permanência das mulheres no trabalho.

---

<sup>59</sup> Como exemplo o plano de indexação de Delfim Neto (1980), Plano Cruzado proposto por Dilson Funaro (1986) e Plano Cruzado Novo instituído por Bresser Pereira (1987).

Como pano de fundo nessa questão, houve a presença dos discursos de Organismos Internacionais como CEPAL<sup>60</sup> e UNICEF que, pautados nos direitos humanos, discutiam a educação como fonte de desenvolvimento social e econômico. Nesse contexto a educação deveria ser oferecida a partir do nascimento, e não só dos 7 aos 14 anos.

É compreensível o grande interesse que a educação infantil passou a ter durante esse período. Há alguns fatos que ilustram essa afirmação, como exemplo o aumento do número de pesquisas nessa área, a criação do GT de Educação da Criança de 0 a 6 anos na ANPEd<sup>61</sup>, os textos legais da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, e ainda os dados sobre a expansão do número de crianças atendidas em salas de educação infantil no Brasil, todos fomentados na década de 80.<sup>62</sup>

#### **4. A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Em termos de legislação houve a ampliação do sistema de proteção social brasileiro evidenciada, sobretudo, no texto da Constituição Federal. Com isso a política social ganhou centralidade no âmbito político-jurídico e, dentro desse contexto, a Educação Infantil também ganhou centralidade, uma vez que é considerada como uma medida de política social. Nesse sentido uma análise da legislação concernente a essa temática se faz necessária.

---

<sup>60</sup> Aprofundando um pouco mais a questão, Coraggio (1996) aponta para uma distinção entre os discursos dos Organismos Internacionais, “enquanto FMI e Banco Mundial prescrevem a focalização da Educação Básica como correspondente ao Ensino Fundamental, a CEPAL enfatiza a educação como abrangente a todos os níveis e setores”. (p. 93)

<sup>61</sup> A sistematização de trabalhos na ANPEd é feita através de Grupo de Trabalho (GT) que aglutinam pesquisadores e estudantes de pós-graduação de todo do Brasil e de outros países, também, em torno de uma área de pesquisa específica dentro da educação. Antes de se constituir como GT constitui-se o Grupo de Estudos (GE). O Encontro geral da entidade é realizado anualmente no mês de setembro na cidade de Caxambú-MG, reunindo cerca de mil e quinhentos pesquisadores e estudantes.

<sup>62</sup> Segundo dados constantes no documento "Educação Infantil no Brasil: Situação atual" publicado pelo MEC em 1994, no ano de 1979 eram atendidos no Brasil 5,5% da população de 0 a 6, sendo esse número crescente, a ponto de em 1991 ser registrado um aumento no percentual de 15,5% , o que equivale a um atendimento triplicado num período de doze anos (Brasil, 1994 b:20). Corroborando estas afirmações, o documento “Desenvolvimento da Educação no Brasil” publicado pelo MEC em 1996 apresenta em números absolutos a quantidade de matrículas da pré-escola. Segundo este documento é possível afirmar que de 1970 a 1975 houve um crescimento em torno de 51% no número de matrículas (Brasil, 1996a:11) . No período de 1975 a 1991 a média de crescimento foi na ordem de 119%, contrapondo-se aos dados do período de 1991 a 1994 que apresentou um crescimento de 7,6%.

A legislação vigente que trata da Educação Infantil é composta<sup>63</sup>. por:

1. Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, na qual houve a vinculação do atendimento institucional em creches e pré-escolas no capítulo da Educação;
2. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n.º 8.069/90, que atribui ao Poder Público absoluta prioridade na efetivação dos direitos das crianças; e
3. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei n.º 9.394/96 que define Educação Infantil como um direito da criança e dever do Estado.

Embora se omita em relação à Educação Infantil, a lei n.º 9.424/96, a lei do “FUNDEF”, merece ser observada à medida que traz conseqüências para esta etapa da educação, possibilitando inferências acerca da Educação Infantil e da política educacional brasileira.

Tomando-se como referencial de análise a legislação supracitada, que abarca os anos de 1988 a 1996, é possível evidenciar o nexos com o processo político-econômico brasileiro – instaurado neste período – cujo movimento partiu da Constituição Federal, com a qual houve a ampliação do sistema de proteção social (Draibe, 1995) que logo em seguida passa a ser problematizada, implicando modificações respaldadas na adoção de medidas neoliberais pelo Estado brasileiro.

Fernando Henrique Cardoso confirma estes dados quando afirma que

(...). No período pós-autoritário, os governos começaram a implementar políticas embasadas na Constituição de 1988, que, se no terreno econômico tendeu a manter o intervencionismo e até mesmo a estimular tendências autárquicas, no plano político é essencialmente democrática e aceitou a noção de *direitos* tanto políticos como sociais.

Por mais sumária e incompleta que seja a caracterização acima, fica claro que com estes delineamentos o Estado brasileiro teria – como tem tido – dificuldades para ajustar-se à homogeneização dos mercados e à necessidade de dar respostas nos planos social e político à generalização dos benefícios sociais e à atenção da cidadania. (Cardoso, 1998:8, grifos meus)

Corroborando estas afirmações Draibe (1995) retrata, que embora a Constituição Federal tenha sinalizado

Em direção a uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país.

Esse relativo sucesso do processamento da agenda democrática de reformas das políticas sociais perde o seu sentido, entretanto, quando confrontado com o plano

<sup>63</sup> A CLT não consta nesse rol, pois já foi tratada na seção anterior.

real, tanto das condições de vida da população quanto das políticas sociais, tal como implementadas desde 1988 (Draibe, 1995: 212).

Esse movimento permite evidenciar o estatuto atribuído à educação, e mais especificamente à Educação Infantil, através de fatores presentes na legislação mencionada que implicam a configuração atual da Educação Infantil, partindo do contexto político, cultural e econômico no Brasil entre os anos de 1988 a 1996.

No período de 1988 a 1990, a educação da criança ganhou centralidade no meio social, deixando de ser uma questão privativa das famílias, passando a permear as discussões dos juristas, dos educadores e dos políticos. Nesse sentido a criança deixa de ser o “*menor*”, ou mesmo aquele “*futuro cidadão*” e passa a ser cidadão do presente, sujeito de direitos garantidos pelo Estado. Esse novo *status* da infância se reflete na política educacional, podendo ser traduzido – nas palavras do texto de lei – como *prioridade*, conforme se pode constatar nos textos das leis mencionadas a seguir expressos:

Art. 4º - É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, (...) (ECA, lei n. 8.069/90).

Art. 211(...) § 2º - Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (...)” ( texto da Constituição Federal de acordo com a emenda constitucional n. 14, grifos meus).

Cumprе esclarecer que a prioridade atribuída à Educação Infantil na Constituição Federal, e também nas discussões dos educadores, apontava para a configuração de um sistema de proteção social mais “universalista” e “igualitário”, usando os termos de Draibe (1995). A Educação Infantil passa a ser atribuída a todas as crianças, necessitando de um atendimento prioritário uma vez que, em 1988 apenas 14,4% da população de 0 a 6 anos era atendida<sup>64</sup>.

Já no ano de 1996, data de homologação das leis de números 9.394 (LDB) e 9.424 (FUNDEF), a criança de 0 a 6 ficou excluída de sua enunciada “prioridade”, ficando esta restrita ao ensino fundamental.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: (...)

---

<sup>64</sup> Segundo dados extraídos do documento “Educação Infantil no Brasil: situação atual” publicado pelo MEC/COEDI em 1994, p. 20.

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em (...) (LDB, lei n. 9.394, grifo meu).

O texto da LDB colocando entre vírgulas a palavra “prioridade” atribuiu essa particularidade apenas ao ensino fundamental.

*A priori* poder-se-ia pensar num equívoco de redação, talvez um problema gramatical. Na esfera jurídica lembrar-se-ia um aspecto de inconstitucionalidade da LDB, tendo em vista que na hierarquia das leis a Constituição é superior às demais leis. Mas até o presente momento não se viu ou se ouviu falar de ação de inconstitucionalidade em relação à LDB, uma vez que o Projeto de Lei n.º 1.258/88 foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Federal.

Dessa forma, as duas hipóteses estão desconsideradas, pois pressupõem um erro não intencional. No entanto a homologação da lei do “FUNDEF” (n.º 9.424/96), logo após a sanção da LDB, confirma a priorização do ensino fundamental, à medida que aloca recursos restritivos a ele conforme consta no art. 2º da lei n.º 9.424:

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério (grifos meus).

Já é possível verificar as repercussões negativas da adoção do FUNDEF de forma restrita ao ensino fundamental<sup>65</sup>. conforme relata Davies (1999):

Se a educação infantil, a de jovens e adultos e a do ensino médio já não eram privilegiadas antes, agora, pelo lógica do Fundef, tenderão a ser negligenciadas mais ainda. As suspeitas de muitos educadores quanto ao abandono destes níveis por causa da lógica do Fundef parecem estar se confirmando na prática. Prefeitura fluminenses já estão congelando as matrículas da educação infantil e não abrindo novas vagas, o mesmo acontecendo com as do ensino médio de algumas prefeituras. (Davies, 1999: 17, grifos meus)

<sup>65</sup> O movimento apontado por Davies (1999) também ocorre no Estado de Mato Grosso do Sul, o qual extinguiu as salas de pré-escola, matriculando todos os alunos no Ciclo I, de acordo com a Resolução n.º 1.222, de 10.02.98, da Secretaria de Estado de Educação: “artigo 4º: A matrícula inicial nos Ciclos do Ensino Fundamental obedecerá aos seguintes critérios: I – No Ciclo I, o aluno que completar 06 (seis) anos até 31 de dezembro;” Essa disposição contribuiu para que alguns municípios localizados geograficamente nesse Estado adotassem medidas semelhantes nas redes municipais, e em alguns casos fundamentou ações judiciais que, deferidas, implicou em matrículas automáticas de crianças ao ensino fundamental.

Durante a tramitação da LDB na Câmara Federal deu-se a entrada do Substitutivo ao projeto de lei n.º 1.258/88<sup>66</sup>, apresentado pelo deputado Jorge Hage, que previa em seu artigo 118 o “Salário-Creche”, visando à viabilização do financiamento para Educação Infantil, o que não se configurou no texto final, em virtude da alegação de sua inconstitucionalidade (Saviani,1997).

Portanto, a presente análise já aponta duas questões não resolvidas pela LDB. Uma é a questão da nomenclatura, já discutida anteriormente, pois embora a LDB mencione o binômio “Educação Infantil”, admite a divisão entre pré-escolas (para crianças de 4 a 6 anos) e as “creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até 3 anos de idade” (art. 30,I ) (grifos meus) o que retoma, novamente, a velha discussão da existência de diversidade de terminologias. A outra questão refere-se ao financiamento, capaz de garantir uma concepção de Educação Infantil que fosse configurada como uma prioridade do Estado frente às crianças de 0 a 6 anos.

O texto da LDB (Lei n.º 9.394) retrata a política educacional brasileira coincidente com as determinações dos organismos internacionais, cujo enfoque tende a privilegiar o ensino fundamental. Torna-se compreensível, nesse sentido, a configuração do seu inciso I, § 3º do artigo 87, quando inclui a matrícula de todos os educandos a partir dos seis anos no ensino fundamental, de forma facultativa<sup>67</sup> Dessa maneira, a pré-escola deixa de ser vista enquanto Educação Infantil e passa a integrar o Ensino Fundamental.

No entanto, no que se refere à creche (faixa etária de 0 a 3 anos) as medidas continuam sendo informais e sobrepostas; a LDB é omissa nessa questão, conforme alerta Saviani (1997)

No que diz respeito à *educação infantil* a lei se limita a indicar sua finalidade, a sua organização em creches, para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos e que a avaliação será feita pelo acompanhamento e registro do desenvolvimento infantil, sem objetivo de promoção. Não consta do texto a regulamentação minuciosa e a exigência de autorização e supervisão por parte do Município ou do Estado que se encontrava no Substitutivo Jorge Hage (Saviani, 1997:211, grifos meus).

---

<sup>66</sup> O projeto de lei n.º 1.258 foi apresentado pelo deputado Octávio Elísio.

<sup>67</sup> A LDB dispõe em seu art. 87,§ 3º: “Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá: I – matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental;”

O Substitutivo Jorge Hage mencionado por Saviani (1997) acatava algumas das reivindicações dos educadores da áreas, mas que não configuraram no texto final da LDB. Essas considerações referem-se: à criação de um sistema de financiamento próprio, o salário-creche (art. 118); à utilização da denominação “Educação Infantil”, e à respectiva conceituação como primeira etapa da educação básica, além da diferenciação entre creche e pré-escola pelo critério único da idade (arts. 43, 44 *caput*). Esse artigo também extinguiu as outras formas de denominações que passariam a ser todas definidas como “Centros de Educação Infantil”(art. 44,§ 1º); previa a participação e colaboração – de forma específica – dos sistemas de saúde e assistência social (art. 44, §§ 4º, 5º e 6º); atribuía aos municípios *prioridade* no atendimento à Educação Infantil (art. 45). Ainda, exigia a formação escolar em nível médio ou superior do profissional da área (art. 44 § 9º), bem como a regulamentação<sup>68</sup> das creches e pré-escolas que deixam de ser vistas como “cursos livres” (art. 43, §§ 6º e 8º; art. 32).

Assim, constata-se o rompimento entre o discurso e o fazer públicos, no sentido em que o documento “Política Nacional de Educação Infantil” publicado pelo MEC e a legislação anteriormente mencionada retratam o discurso, assim como realidade da Educação Infantil evidencia a implementação desse discurso.

## **5. A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES NA EDUCAÇÃO INFANTIL**

Sem pretensões de se analisar o Estado brasileiro, busca-se clarear o processo que produziu a desvinculação entre o discurso e a prática estatal realizada no âmbito da Educação Infantil, procurando estabelecer nexos para as medidas adotadas em relação à política educacional em curso.

Alguns indicativos econômicos e políticos podem contribuir com a questão. Nesse sentido, quando se verifica que embora o texto constitucional previsse a ampliação do sistema de proteção social, logo após sua promulgação estabeleceu-se um processo de discussões e de revisão de algumas de suas proposições. “A eleição<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Embora a regulamentação das instituições de Educação Infantil não configurou no texto da LDB, o MEC/COEDI publicou em 1998 o documento “Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil” (Brasil, 1998b) com o intuito de induzir os Conselhos Municipais a regulamentar essa questão.

<sup>69</sup> A eleição de Fernando Collor de Melo para Presidente da República aconteceu em 1989.

de Collor marcou o início da aplicação do projeto neoliberal no nosso país”(Fernandes, 1995: 60) que dentre suas conseqüências acarretou uma retração do sistema de proteção social, e a adoção de políticas que implicavam a revisão do papel do Estado como prestador de serviços sociais. As ações implementadas pelo Estado brasileiro passaram a convergir para “eliminação de funções governamentais, cortes em despesas com custeio e investimentos, redução da folha de pessoal, privatização, desregulamentação e descentralização” (Souza e Carvalho, 1999: 187). O processo continuou sendo adotado, mesmo com a saída de Collor, nos governos de Itamar Franco e atualmente com Fernando Henrique Cardoso.

Esse novo panorama político-econômico repercutiu na Educação Infantil à medida que diminuiu a responsabilidade estatal com essa etapa da educação básica e priorizou o ensino fundamental em detrimento dos demais níveis de educação. Assim, não há as condições necessárias de se fazer cumprir as metas de acesso e qualidade a todas as instituições de Educação Infantil prevista no documento Política Nacional de Educação Infantil. Um exemplo que denota essa precariedade das condições é a ausência de previsão de recursos orçamentários específicos para a área.

Embora não se cogite a privatização das instituições de Educação Infantil, verifica-se que a diminuição dos recursos públicos destinados à implantação das políticas sociais interferem sobremaneira no fazer das instituições de atendimento à infância de 0 a 6 anos, que passa a estabelecer critérios e definir prioridades, cortar despesas, diminuir o número de crianças atendidas<sup>70</sup>, conter expansão de vagas, dentre outras medidas.

O Estado brasileiro dentro do processo de reforma adotado tem procurado estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade de forma que ao Estado cabe definir políticas e à sociedade civil implementá-las, a ponto da interferência estatal ficar restrita a focos específicos (Azevedo, Andrade, 1997).

Detalhando o processo que implicou a revisão do papel do Estado como prestador de serviços sociais, Souza e Carvalho (1999) explicam a constituição de diferentes estágios nos países em desenvolvimento. Mais especificamente,

---

<sup>70</sup> Davies (1999) retrata essa questão ao analisar o FUNDEF:

Os efeitos do Fundef sobre outros níveis e modalidades de ensino já se fizeram sentir em 1998. Segundo a avaliação divulgada pela Undime em 16 de março de 1999, houve uma diminuição da oferta de vagas na educação infantil por causa do Fundef, o que não se deveu somente à ‘absorção ... de crianças de 6 anos no ensino fundamental’ (Davies, 1999: 18, grifos meus).

verifica-se que a partir dos meados da década de 90 inicia-se a segunda geração da Reforma do Estado, que se caracteriza

(...), pela tentativa de construção e reconstrução de suas capacidades administrativas e institucionais. Por capacidade administrativa entende-se a busca de instrumentos voltados para aumentar o desempenho dos organismos públicos com vistas à obtenção de resultados e à satisfação do cidadão que utiliza os serviços públicos. Por capacidade institucional, entende-se a busca de incentivos que aumentem os estímulos para a cooperação e a formulação e implementação sustentada das decisões governamentais. As tarefas do novo estágio são, portanto, de longo prazo e envolvem questões mais estruturais do que as do primeiro, afetando mais significativamente as esferas locais e as políticas sociais (Souza e Carvalho, 1999: 188, grifos meus).

Os efeitos desse segundo estágio da reforma, devido a suas características estruturais e de longo prazo, tem incidido de forma a fortalecer algumas metas já apontadas na primeira geração. Em se tratando de política pública verifica-se a focalização da interferência estatal em determinados pontos e a participação da sociedade civil na implementação das medidas sociais.

A participação social passa a ser traçada e buscada como um dos eixos da reforma, portanto a educação faz-se necessária neste contexto uma vez que a sociedade civil precisa ser “educada” para atuar efetivamente na implementação das medidas sociais enquanto uma parceira do Estado, que assume função de mediação, supervisão e catalisação. Bresser Pereira aponta a intenção da reforma:

Um dos projetos mais importantes do governo Fernando Henrique é o de garantir autonomia financeira e administrativa aos serviços sociais do Estado, (...). Esse objetivo poderá ser alcançado através da criação da figura jurídica das ‘organizações sociais’ e do programa de ‘publicitação’, através do qual entidades estatais serão transformadas em organizações públicas não-estatais.(...)

Através dessa estratégia administrativa descentralizadora, estaremos concedendo autonomia aos serviços sociais fundamentais da sociedade. Com isto será possível liberar serviços da rigidez burocrática que hoje os domina. E estaremos possibilitando uma parceira muito mais efetiva entre sociedade e Estado. O resultado serão serviços de educação, saúde e cultura orientados para a cidadania (Bresser Pereira, 1998, grifos meus).

A reforma do Estado brasileiro tem sua gênese condicionada às diretrizes internacionais, tendo como um de seus eixos a crise do modelo do padrão

de financiamento do fundo público, idealizado a partir do conjunto de teorizações keynesianas. Esse modelo tem apresentado dificuldades para se manter, em virtude, principalmente, da diminuição do PIB, o que tem acarretado a busca por novos modelos. Esse fato, apesar de se apresentar de forma generalizada pelos diversos países do mundo, é agravado no caso dos países que já possuem dívidas com instituições internacionais, como é o caso do Brasil (Oliveira, 1998).

Assim, para continuar a receber empréstimos e manter as medidas sociais, o governo passa a adotar as determinações exógenas do modelo hegemônico neoliberal, pautado pelo BIRD<sup>71</sup> (Soares, 1996) e outras entidades internacionais como CEPAL, PNUD e UNESCO. Isso acarreta várias conseqüências no cotidiano das escolas como o empenho em reduzir custos e investimentos públicos através de “parcerias” com a iniciativa privada, a participação da comunidade em “mutirões”, festas e bingos; a criação de cooperativas, e o investimento em livros e manuais didáticos em detrimento da formação<sup>72</sup> do profissional da educação (Torres, 1996), e ainda se constata a proliferação de organizações não-governamentais e outras medidas.

Observando os documentos dos Organismos Internacionais é possível verificar uma tônica comum a todos – a focalização no ensino fundamental e nos pólos de pobreza. Como se constata pelo relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil– 1996, do PNUD, cuja pesquisa esteve sob a coordenação do IPEA<sup>73</sup>:

Embora a importância da educação seja unanimemente reconhecida, são ainda pouco satisfatórios os resultados do esforço educacional realizado nos últimos anos, o que fica evidente nas altas taxas de repetência e nos baixos níveis de qualidade do ensino. Não se trata, no entanto, apenas de dar mais recursos financeiros à educação. A baixa eficiência do sistema educacional e a baixa qualidade do ensino devem ser enfrentados através de ações coordenadas dos governos federal, estaduais e municipais que confirmam prioridade à educação fundamental, à elevação do nível de escolaridade da população de baixa renda e a melhoria da qualidade do ensino (IPEA, 1996, capítulo 1, as áreas-chave de atuação, grifos meus)

---

<sup>71</sup> Instituição na qual o Banco Mundial e o FMI estão inseridos.

<sup>72</sup> A utilização do termo “formação” justifica-se em virtude de seu significado incorporar as idéias de estruturação e solidificação de conhecimentos, contrapondo-se à palavra “reciclagem”, que implica em medidas paliativas e de aproveitamento.

<sup>73</sup> Este texto está disponível no *site* <http://www.undp.org.br>

O Banco Mundial também vem traçando diretrizes operacionais para as questões da infância e da Educação Infantil, cujas determinações podem ser verificadas no caso brasileiro. As diretrizes do BM em relação à infância são claras, conforme se pode constatar no discurso de Choksi<sup>74</sup> (1996) na Conferência: “*Desarrollo de la Primera Infancia: Invertir en el Futuro*”, realizada pelo próprio BM no dias 8 e 9 de abril, nos EUA:

*Las alianzas han sido uno de los caminos que há utilizado el Banco Mundial para participar en el desarrollo de la primera infancia. A lo largo de los años hemos trabajado con la OMS, UNICEF y OPS para encarar algunos de los problemas más urgentes de salud infantil como, por ejemplo, la mejora de la cobertura de inmunización y la promoción de la gestión integrada de las enfermedades infantiles. En la actualidad estamos colaborando con esas organizaciones en proyectos de salud en la India, Bangladesh, Jordania, Tanzania, Ghana, Brasil y Perú.*

*El Banco Mundial es el financiador individual más grande de actividades en los sectores sociales. Prestamos cerca de mil millones por año que están destinados a diversos programas para la niñez, que se desglosan de la siguiente manera: cerca de \$650 millones para educación primaria, \$350 millones para salud y nutrición y \$50 millones para desarrollo de la primera infancia (Choksi, 1996: 8, grifos meus).*

Pelo trecho citado constatam-se dois grandes eixos das diretrizes estabelecidas pelo Banco Mundial: a adoção de alianças (parcerias) e a priorização do ensino fundamental, cabendo à Educação Infantil medidas marcadamente assistenciais. Embora o Banco Mundial mencione a importância do investimento na primeira infância, a maior parte dos recursos estão sendo disponibilizados para a educação primária; outra parcela considerável está sendo aplicada em saúde e nutrição. A menor parcela é dirigida para o desenvolvimento da primeira infância de forma bastante genérica. Mas em outros textos verifica-se a vinculação a projetos que envolvem a saúde do recém nascido e da mãe como o programa de água potável, saneamento básico, pré-natal. No aspecto do desenvolvimento cognitivo, as diretrizes do Banco Mundial fixam a educação pré-escolar (Gaag, 1996). As diretrizes do BM não envolvem as creches enquanto um espaço cognitivo, a preocupação está no atendimento às situações de pobreza. Embora esse atendimento tenha sido apontado

---

<sup>74</sup> Armeane Choksi, na ocasião, era Vice-presidente de aperfeiçoamento de los Recursos Humanos do Banco Mundial.

como uma das finalidades do Banco Mundial, ressalta-se a sua interferência por duas questões essenciais. A primeira diz respeito ao fato de que coincidem as proposições do Banco com a política educacional brasileira em curso (Tommasi,1996; Soares, 1996)<sup>75</sup>. A segunda refere-se ao fato de que embutido nessas questões sociais há o interesse econômico do Banco como analisa Tommasi (1996): “... a lógica do Banco, enquanto banco, tende a prevalecer quando se trata de tomar decisões que dizem respeito a custos...”(Tommasi, 1996: 221)

O Banco Mundial ainda determina o maior envolvimento da sociedade na implementação dos serviços sociais e a retirada do Estado que passaria a ser órgão distribuidor e catalizador de recursos para áreas específicas. O setor privado, na visão do Banco Mundial, deveria estar atuando no setor dos serviços sociais com ou sem lucros. Portanto não se trata apenas, nesse caso, de se estabelecer parcerias específicas, mas evidencia-se o direcionamento para a efetivação de uma nova relação entre Estado e sociedade civil. De acordo com o Banco Mundial:

*Los gobiernos, las instituciones y los organismos de asistencia están cada vez más convencidos de que el sector privado puede pasar a desempeñar una función en áreas de servicios de atención sanitaria y de educación que anteriormente se consideraban de dominio absoluto del sector público. Estamos observando en los sectores sociales nuevas modalidades de combinaciones públicas y privadas. Para muchos de los países constituye un desafío eliminar obstáculos y dar mayor campo de acción y mayores opciones a los dispensadores de servicios privados. En algunos casos el sector público debería retirarse por completo y continuar solo como financiador, permitiendo que los grupos privados con y sin fines de lucro se ocupen de la prestación de esos servicios. (Choksi, 1996: 7-8, grifos meus).*

Em outro documento<sup>76</sup>, o Banco Mundial trata mais especificamente da questão do Estado, determinando seu papel e suas funções para o contexto contemporâneo. As determinações constantes nesse documento coincidem com as diretrizes que o Estado brasileiro vem implementando. O Banco Mundial aponta essa reestruturação do papel do Estado como solução para a crise do capitalismo, usa

---

<sup>75</sup> Cumpre acrescentar os dados de Fonseca (1996) ao ressaltar que os projetos realizados entre os anos de 70 e 90 em convênio do BIRD com o MEC “tem-se mostrado muito aquém do limite desejável” (Fonseca, 1996: 246).

<sup>76</sup> Refere-se ao Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1997: “O Estado – num mundo em transformação”, publicado pelo Banco Mundial/BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), em 1997.

como exemplos experiências consideradas exitosas e fracassadas. Dentre as experiências consideradas exitosas menciona as ações direcionadas para a competição<sup>77</sup>, a terceirização<sup>78</sup>, as ONGs<sup>79</sup>, as reformas econômicas<sup>80</sup>, as privatizações<sup>81</sup>, a gestão participativa<sup>82</sup>, a descentralização<sup>83</sup> e outras que permitem visualizar a configuração da política de ajustes neoliberais. Conforme o Relatório:

Como sair do labirinto de questões e pressões que atualmente se abatem sobre os Estados? Aqui não sugerimos nenhuma receita ou molde único para um Estado eficiente. As diferenças entre os Estados são demasiadamente grandes. Este Relatório oferece, antes, um contexto amplo para a análise da questão da eficiência do Estado no âmbito mundial. Indica várias maneiras de reduzir a crescente diferença entre as exigências feitas ao Estado e a sua capacidade de atendê-las. Levar as sociedades a aceitar uma redefinição das responsabilidades do Estado é apenas uma parte da solução. Esta há de incluir uma seleção estratégica das ações coletivas que os Estados procurarão promover, juntamente com maiores esforços para reduzir a carga imposta ao Estado, fazendo com que os cidadãos e as comunidades participem da prestação dos bens coletivos essenciais (Banco Mundial, 1997: 3, grifos meus).

Confirmando as diretrizes traçadas pelo PNUD e Banco Mundial, a UNESCO sinaliza as mesmas diretrizes cujos eixos centralizam-se nas questões de priorização do ensino fundamental, de focalização na população pobre e de participação social. O Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, coordenada por Jacques Delors, serve como um exemplo.

Embora o documento apregoe a necessidade de universalização da educação básica, reafirmando os pressupostos da Conferência de Educação para Todos realizada em Jomtien (1990), limita o conceito de Educação Básica ao

<sup>77</sup> Relata a experiência de Porto Rico com o sistema de vales e a seleção da escola, assim “permitir que os pais selecionem a escola a ser freqüentada por seus filhos induzirá as escolas a competir por alunos” (BM, 1997: 94).

<sup>78</sup> Arrola as ações de vários países que adotaram a terceirização, inclusive o Brasil. Conforme o relatório: “No Brasil, por exemplo, a terceirização da manutenção de estradas com empreiteiras privadas resultou em economias de 25% em comparação com o uso de servidores públicos” (ibid idem: 93).

<sup>79</sup> Retrata a Bolívia ao contratar ONG para a melhoria do ensino. (ibid idem: 94)

<sup>80</sup> Cita a reforma do sistema de pensões nos EUA (ibid idem: 155) e a reforma japonesa de 1880 (ibid idem: 159).

<sup>81</sup> Menciona o caso da Argentina, sob o título “Estimativa de ganhos em eficiência com a privatização de serviços públicos na Argentina (ibid idem :155).

<sup>82</sup> O relatório arrola várias experiências entre as páginas 116 a 137.

<sup>83</sup> Caracteriza os países maiores e mais ricos como descentralizados (Austrália, Espanha, EUA, França), mas aponta alguns equívocos no processo de descentralização (Brasil e China) (ibid idem: 127-133).

significado de ensino fundamental, o que contraria *a priori* a proposição de Jontiem. Assim é o documento:

(...). Quanto a este ponto a Comissão segue a orientação dos trabalhos e resoluções da Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada em Jontiem, em 1990. Pretende dar à noção de educação básica ou 'educação fundamental', a acepção mais ampla possível, incluindo nela um conjunto de conhecimentos e de competências indispensáveis na perspectiva do desenvolvimento humano. Deverá incluir, em especial, uma educação em matéria de meio ambiente, de saúde e de nutrição.

O princípio geral de ação que deve presidir a esta perspectiva de um desenvolvimento baseado na participação responsável de todos os membros da sociedade é o do incitamento à iniciativa, ao trabalho em equipe, as sinergias, mas também ao auto-emprego e ao espírito empreendedor: é preciso ativar os recursos de cada país, mobilizar os saberes e os agentes locais, com vista à criação de novas atividades que afastem os malefícios do desemprego tecnológico (Delors, 1998: 83, grifos meus).

Embora esteja declarada a intenção da adoção de um conceito de educação básica o mais amplo possível, fica subjacente o significado de ensino fundamental, resumido em suas oito séries, comportando, ainda, a pré-escola, uma vez que traz benefícios empíricos ao ensino fundamental e é vista na relação “custo x benefício”, conforme se explicita em outros trechos, como:

É no seio da família mas também e mais ainda, ao nível da educação básica (que inclui em especial os ensino pré-primário e primário) que se forjam as atitudes perante a aprendizagem que durarão ao longo de toda a vida: a chama da criatividade pode começar a brilhar ou, pelo contrário, extinguir-se; o acesso ao saber pode tornar-se, ou não, uma realidade (...) (ibid idem: 121, grifos meus)

Ainda pode se verificar o conceito de educação básica implícito em outro trecho do Relatório:

A educação básica para as crianças pode ser definida como uma educação inicial (formal ou não formal) que vai, em princípio, desde cerca dos três anos de idade até aos doze, ou menos um pouco (ibid idem: 125, grifos meus).

Observa-se a relativa responsabilidade dada pelo Relatório ao Estado no que se refere ao atendimento às crianças com idade superior a três anos, sendo essa faixa etária compatível com a pré-escola, excluindo o atendimento às crianças

menores de três anos, cuja faixa etária pertence à creche, pressupondo que esse nível da Educação Infantil não implica educação, mas sim assistência. Ainda, atenta para o fato de que permanecendo “até aos doze anos na escola ou um pouco menos” a criança teria o básico. Essa proposição coincide com a permanência da criança até concluir os anos iniciais do ensino fundamental. Outro dado relevante é a adoção da modalidade de ensino “não-formal”, induzindo mais uma vez a práticas de Educação Infantil ligadas à família e à sociedade civil como associações de moradores, clubes de mães, iniciativas privadas e individuais, organizações públicas não-estatais, etc. A creche não compõe o conceito de “escola”, pois pressupõe a informalidade, a não-regulamentação, enfim passa a configurar como “educação não-formal”.

As diretrizes internacionais não determinam apenas aspectos financeiros e monetários. Em se tratando especificamente da infância, as políticas do UNICEF para o Brasil não têm divergências dos pressupostos apontados pelo Banco Mundial, PNUD e UNESCO, mas a especificação do trabalho do UNICEF em relação a esses organismos implica a implementação das políticas já determinadas no plano teórico. No documento “Situação Mundial da Infância – 1998”, constata-se a focalização dos projetos financiados pelo UNICEF na questão da saúde. Ainda se evidencia que, mesmo nessas questões, o pressuposto que embasa as experiências exitosas é a participação social. Alguns exemplos podem ilustrar essas afirmações:

Os progressos vêm sendo realizados graças a uma estreita parceria entre a comunidade e agentes governamentais atuando no distrito, com base nas avaliações e nas análises dos próprios moradores sobre sua situação. (...). Foi constituído um grupo de mulheres, o Comitê de Mulheres da Comunidade, com membros treinados por agentes do governo que atuavam no distrito. (...) Mas as mulheres de Kwaren Tsabra agora já sabem que dispõem das ferramentas e de mecanismos para resolver até mesmo problema difícil, com a ajuda de seus parceiros. (UNICEF, 1998:46-47, grifos meus)

Quanto ao exemplo de experiência da ação do UNICEF no Brasil, constante no documento de 1998, é mencionado o trabalho da Pastoral da Criança<sup>84</sup> na favela carioca Morro do Céu, sobre o qual é ressaltada a captação de recursos pelo UNICEF através do programa Criança Esperança, patrocinado pela TV Globo. O espaço físico é disponibilizado pela Igreja Católica e ainda se conta, com o trabalho voluntário dos agentes envolvidos. Cumpre ressaltar que para esse projeto a parcela

---

<sup>84</sup> A Pastoral da Criança é uma ONG (Organização Não Governamental) fundada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil em 1983.

de recursos governamentais disponibilizados são levantados no setor privado. Assim, segundo o UNICEF (1998):

A coluna vertebral do programa é formada por cerca de 83 mil voluntários da comunidade, principalmente mulheres, que trabalham diretamente com entre 10 e 20 famílias em sua própria vizinhança. (...). Desde 1995, a Pastoral da Criança vem recebendo cerca de 25% da renda gerada pela Campanha Criança Esperança, projeto de levantamento de fundos realizado através da televisão, patrocinado pela TV Globo, e em benefícios do UNICEF, para viabilizar o atendimento em localidades com altas taxas de mortalidade infantil em todo o país. (UNICEF, 1998: 42-3)

Analisando as ações do UNICEF no Brasil<sup>85</sup>, evidencia-se a centralidade da participação social como um pressuposto de viabilização da implantação das medidas sociais. O conceito de participação implícito nos textos do UNICEF acata todas as formas de envolvimento do indivíduo nos projetos sociais. Nesse sentido são encaminhadas estratégias que perpassam a articulação entre instituições, o envolvimento com os setores privados, os subsídios às ONGs e Associações não-governamentais, o apoio aos líderes comunitários, o trabalho voluntário individual incluindo-se, ainda, nessa categoria, a veiculação da imagem de artistas na mídia, etc

A estrutura dos programas do UNICEF, na área educacional, privilegia a educação básica, incluindo a pré-escola. Entretanto na esfera da Educação Infantil, especificamente na faixa etária de 0 a 3 anos, a tônica dos programas está na área da saúde, induzindo a práticas institucionais dicotômicas entre pré-escola e creche. As diretrizes pontuadas pelos Organismos Internacionais, já mencionados como Banco Mundial, PNUD e UNESCO, instituem políticas educacionais, as quais vêm sendo adotadas na agenda brasileira, no processo de reforma do Estado, determinantes da descentralização da esfera implementadora das políticas para a configuração local, entendida como a municipalidade, e especificamente a comunidade.

Evidencia-se a presença de algumas modificações nos Programas do UNICEF, em sua execução e planificação, concernentes aos períodos de 1990-1993 e 1994-2000. No período de 1990 a 1993, as ações do UNICEF eram dirigidas de

---

<sup>85</sup> O material para esta análise foi encontrado no *site* do UNICEF: <http://www.unicef.org.br>

forma direta ao atendimento do problema, enquanto que no segundo período são incluídos projetos que implicam a mobilização social tanto nacional, quanto a mobilização de setores específicos, prevendo a disseminação de informações e experiências consideradas exitosas que deverão ser documentadas e divulgadas. Neste sentido o UNICEF atua indiretamente, à medida que impulsiona a própria comunidade ao cerne da efetivação dos projetos. Conforme dados do UNICEF, disponíveis na rede Internet:

**Quadro 1 - Estrutura do Programa de Educação do UNICEF**

<b>PROGRAMA DE EDUCAÇÃO 1990-1993</b>	<b>PROGRAMA DE EDUCAÇÃO 1994-2000</b>
<p><b>Projetos</b></p> <p><b>1. Desenvolvimento Infantil</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviços de pré-escola</li> <li>- Prevenção de deficiência infantil</li> </ul> <p><b>2. Educação Básica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ensino fundamental para a população de 7-14 anos</li> <li>- Educação básica e alfabetização para jovens e adultos</li> </ul>	<p><b>Projetos</b></p> <p><b>1. Mobilização Social e Advocacia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ações de Mobilização Nacional</li> <li>- Mobilização de Setores Específicos</li> </ul> <p><b>2. Monitoramento dos indicadores de Educação e avaliação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitoramento de indicadores e disseminação de informação</li> <li>- Estudos e avaliação de projetos</li> </ul> <p><b>3. Documentação e disseminação de experiências</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documentação de experiências</li> <li>- Preparação de materiais de mobilização e capacitação (baseados nas experiências)</li> </ul> <p><b>4. Apoio a programas e projetos locais</b></p> <p><b>Desenvolvimento infantil</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ensino fundamental</li> <li>- Deficiência infantil (integração)</li> <li>- Ações complementares à escola</li> <li>- Educação de jovens e adultos (protagonismo juvenil)</li> <li>- Apoio institucional</li> </ul>

Fonte: UNICEF, 1999.

O papel do UNICEF no Brasil, principalmente no período de 1994 a 2000, visa a subsidiar e viabilizar a implementação das macro-políticas, destinadas à infância, estabelecidas no plano teórico pelos organismos internacionais já mencionados. Neste sentido, as ações implicam a incitação da mobilização social na consecução das medidas sociais ainda incipiente no contexto nacional, adotando como estratégias a divulgação das experiências exitosas que para tanto necessitam ser avaliadas e catalogadas. Outra estratégia adotada refere-se ao apoio direto aos

projetos locais, e na inexistência desses projetos, o UNICEF capacita e prepara os líderes comunitários para a elaboração e execução dos projetos.

As ações estatais adotadas pelo governo brasileiro revelam a desvinculação entre o discurso presente no documento “Política Nacional de Educação Infantil”, elaborado pelo MEC, e a implementação dessa política pela esfera estatal, pelas razões anteriormente analisadas. Apesar da adoção da nomenclatura Educação Infantil, da prioridade prevista constitucionalmente e da responsabilidade atribuída ao Estado com essa etapa da educação básica, a concepção de Educação Infantil é permeada por uma divisão estrutural entre a pré-escola e a creche

Embora desde 1988 toda criança tenha direito à creche, ainda em 1998, muitos municípios possuíam critérios seletivos para as matrículas, já que apenas um pequeno número de crianças era atendido nas instituições públicas. Segundo dados do MEC/SEF/DPE/COEDI<sup>86</sup>, em 1995 a taxa de atendimento às crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas no Brasil é de 25,1%. Esse percentual se refere ao atendimento global, incluindo as instituições públicas e particulares, bem como creches e pré-escolas. Os dados divulgados no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil – 1996, publicado pelo PNUD/IPEA, mencionam que em 1990 apenas 5% das crianças de 0 a 3 anos freqüentavam creches e 50% das crianças de 5 a 6 anos estavam matriculadas na pré-escola<sup>87</sup>. Esses números representam o enfoque dado à pré-escola pela sociedade em detrimento da creche, em virtude de sua proximidade com o ensino fundamental. O relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil – 1996, do PNUD confirma esse fato, quando menciona que “embora haja consenso quanto à importância da freqüência ao pré-escolar, inclusive para o rendimento nas primeiras séries do 1º grau, apenas metade das crianças entre 5 e 6 anos freqüentavam a escola em 1990.” O conceito de Educação Infantil carrega em si a dicotomia entre creche e pré-escola, a concepção vigente relaciona a pré-escola como um instrumento de apoio ao ensino fundamental, enquanto o conceito de creche perpassa a questão da assistência, portanto ligada à esfera familiar.

Outro indicativo de ruptura entre a creche e a pré-escola, embora conste de forma implícita, pode ser observado no texto do Plano Nacional de

---

<sup>86</sup> Estes dados estão sendo divulgados na rede Internet pelo *site* do INEP – <http://www.inep.gov.br>

<sup>87</sup> Estes dados estão disponíveis na rede Internet pelo *site* do PNUD – <http://www.undp.org.br>.

Educação<sup>88</sup> aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal em 09.12.99. Esse Plano prevê atender, em cinco anos, “30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos” (Brasil, 1999:16). Observa-se, nesse documento, a previsão da universalização do atendimento a crianças com 6 anos de idade, uma vez que estarão incluídas no ensino fundamental. As metas prevêem um atendimento mais abrangente para a população de 4 e 5 anos de idade (80%) diferenciando do atendimento para a faixa etária de 0 a 3 anos (50%), o que induz a permanência do atendimento diferenciado. Essa diferenciação explicita a priorização dada à pré-escola em detrimento da creche, quando os recursos com as medidas sociais, e mais especificamente com a educação estão limitados, sendo, portanto, necessário estabelecer prioridades, conforme é ressaltado no próprio PNE (Brasil, 1999: 8)

A desvinculação entre discurso e realidade pode ser constatada na prorrogação do prazo do atendimento às metas propostas. Assim, A LDB instituiu a Década da Educação (art. 87, *caput*), a iniciar-se um ano a partir de sua publicação, o que ocorreu no diário oficial de 23 de dezembro de 1996, atribuindo o prazo de um ano para o encaminhamento do Plano Nacional de Educação ao Congresso Nacional<sup>89</sup>, com diretrizes para os dez anos seguintes (art. 87, § 1º). Assim, o período de dez anos previstos na LDB para as metas do Plano Nacional de Educação estaria definido no prazo de 1998 a 2008. No entanto, o atual projeto prevê dez anos após sua aprovação final, a qual até 1999 não ocorreu.

Nesse sentido, os indicadores presentes na política educacional brasileira apontam para a permanência da ruptura da Educação Infantil, respaldada nas prioridades estratégicas determinadas pelos organismos internacionais, que excluem a Educação Infantil dos eixos centrais propulsores do desenvolvimento humano capaz de possibilitar a retomada do crescimento econômico. No entanto, permitem que a pré-escola seja concebida diferentemente da creche por estar mais próxima do ensino fundamental.

---

<sup>88</sup> A meta de 50%, no fim da década, para a população de até 3 anos de idade, e de 100% para a faixa de 4 a 6 anos já era prevista no projeto de Lei n.º 4.155/98 apresentado pelo Deputado Ivan Valente em 10.02.98. O segundo projeto de Lei apresentado em 11.02.98 pelo Poder Executivo, PL n.º 4.173/98, previa o atendimento de um terço da população de 0 a 3 anos para o mesmo período. O acesso aos textos das duas versões do PNE encontra-se em Saviani (1998, p.96 e143)

<sup>89</sup> Esse prazo não foi, rigorosamente, cumprido, uma vez que o projeto foi encaminhado à Câmara em 11.02.98 e não em 23.12.97, como dispunha a LDB.

## **CAPÍTULO II**

### **A EDUCAÇÃO INFANTIL NA CONCEPÇÃO MUNICIPAL**

Nesta segunda parte pretende-se analisar a configuração da política de Educação Infantil na esfera municipal, uma vez que o foco da implementação das políticas públicas se concretiza na ação institucional local, conforme dispõe o artigo 211, § 2º da Constituição Federal, Emenda Constitucional n.º 14/96, e ainda art. 11, inciso V da Lei 9.394/96

Busca-se explicitar a atuação institucional do município de Dourados em relação à educação da criança de 0 a 6 anos, estabelecendo os nexos entre as ações efetivamente implementadas na esfera local e a política nacional de Educação Infantil.

#### **1. A AÇÃO INSTITUCIONAL LOCAL**

As ações voltadas para o atendimento institucional às crianças de 0 a 6 anos de idade ocorre em duas instâncias específicas dentro do contexto municipal, instâncias estas que embora interligadas, atuam distintivamente em relação à Educação Infantil. Uma instância refere-se diretamente ao “fazer” profissional, que se evidencia na relação *in loco* adulto-criança, compondo o espaço físico e humano das creches. No outro pólo da esfera municipal, determinando o “fazer” institucional, encontra-se a estrutura estatal, representada na organização por uma entidade administrativa central, com *status*, no organograma político-administrativo, de Secretaria.

Optou-se como referencial para a pesquisa o âmbito administrativo central, a Secretaria Municipal, por ser o ponto de interseção entre a política nacional e sua tradução no contexto municipal. As Secretarias, segundo Meirelles (1987)

(...) são órgãos autônomos localizados na cúpula da Administração, (...) diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípua de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia as suas funções específicas, mas, seguindo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo (p.45, grifos meus).

Pela definição de Meirelles (1987), observa-se que não cabe aos órgãos autônomos da administração direta – as Secretarias – nenhuma forma de proposição de políticas, pois o papel governamental que lhes é atribuído diz respeito à execução das decisões governamentais. Paliativamente, abre-lhes a possibilidade de “participar” das decisões, explicitando a condição de órgão meramente executor.

Pela análise da LDB, constata-se que em se tratando de proposições de política educacional, essa atribuição é restritiva à União e secundariamente, a título de complementação, aos estados, cabendo aos municípios a função de executor das políticas estabelecidas no âmbito federal e estadual. Conforme a definição de atribuições determinada no texto da Lei n.º 9.394:

Art. 9º A União incumbir-se à de:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (...)

Art.10. Os Estados incumbir-se-ão de: (...)

III – elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios; (...)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; (...) (grifos meus).

Esses dados são relevantes à medida que demonstram que a propositura da política, mesmo a setorial como é o caso da política educacional,

ocorre na esfera federal, cabendo a execução no espaço local. Dessa forma optou-se como campo de investigação da pesquisa a esfera municipal, buscando compreender as relações que se estabelecem na interseção entre a proposição da política e sua configuração.

## **2. POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: A EXPERIÊNCIA DE ALGUNS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

A Educação Infantil nesses últimos dez anos passou por um movimento intenso de definições podendo ser evidenciado em dois momentos, o primeiro em 1988, quando se vinculou o atendimento às crianças de 0 a 6 anos à educação, configurado na Constituição Federal promulgada em 1988, e o outro a partir de 1996, com a aprovação das Leis de Diretrizes e Bases da Educação (lei n. 9.394) e do FUNDEF (Lei n. 9.424), as quais formalizam a política educacional brasileira em curso, dando prioridade ao ensino fundamental.

Esse movimento pode ser explicitado nas ações municipais. Em novembro de 1994, o MEC realizou o I Simpósio Nacional de Educação Infantil, quando algumas experiências municipais foram relatadas e sobre as quais é possível extrair o momento de transição na concepção do papel do Estado na implementação das políticas sociais, mais especificamente na questão da Educação Infantil .

As experiências relatadas no Simpósio promovido pelo MEC discutiam a necessidade de se implementar uma política nacional de Educação Infantil que garantisse a ampliação de vagas com qualidade, tendo como um dos parâmetros as proposições extraídas da Conferência Mundial de Jomtien<sup>90</sup>. Nessa circunstância pontuou-se a criança como sujeito de direitos, e o Estado como o responsável pelo cumprimento desse direitos.

Cumprir analisar os discursos dos expositores do I Simpósio de Educação Infantil, pois retratam a concepção de Educação Infantil presente naquele momento no Brasil, uma vez que reuniram representantes de todas as partes do Brasil, ainda contavam com diversidade dos profissionais que se relacionavam com a educação das crianças de 0 a 6 anos como secretários municipais de educação, pesquisadores da área, economistas, profissionais da área e outros. Do conjunto das

---

<sup>90</sup> Jomtien/Tailândia foi a sede da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1990, promovida conjuntamente pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial.

discussões tem-se que por um lado mencionava-se a universalização dessa etapa da educação básica, por outro prisma divulgavam-se as diretrizes de base de fundo econômico dos Organismos Internacionais – como o Banco Mundial, por exemplo.

As diretrizes constantes nos documentos dos Organismos Internacionais pressupõem a participação social, as ONGs, o novo papel do Estado na implementação das medidas sociais e a descentralização, vistas como alternativas de garantia da qualidade do atendimento. Estes mecanismos de ação, na Educação Infantil, passam a ser interpretados como critérios de qualidade e componentes curriculares da função educacional da institucionalização do atendimento da criança de 0 a 6 anos. Tomam-se como ilustração, trechos do discurso de alguns dos expositores do evento:

Obviamente, pensar a educação infantil, do ponto de vista das políticas públicas, significa trabalhar a sua dimensão **pública** não restrita a ações de governo. Trata-se, antes, de entender a política de educação infantil como um conjunto de diretrizes, metas e procedimentos que, necessariamente, seja por sua natureza, seja como resultado de um processo histórico de interação Estado/Sociedade, envolvem formas de articulação permanente do Estado com os diferentes atores não governamentais, tanto quanto à sua formulação como execução das ações. Ao Estado, através dos três níveis de governo, cabe a coordenação da política.

A responsabilidade do governo federal deveria se limitar às funções de assistência técnica e financeira, enquanto agente principal da promoção da equidade e das correções dos desequilíbrios regionais. Aos Estados e **Municípios cabe** a definição e execução da política, em parceria com as ONGs, sendo desejável que, a médio prazo, os governos estaduais restrinjam sua atuação à cooperação técnico-financeira com os municípios, dando o caráter eminentemente local da educação infantil, como sugere a experiência internacional (Castro<sup>91</sup>, 1994: 32, grifos do autor).

Pelo trecho relatado verifica-se a tônica no processo descentralização da Educação Infantil para o município, como instrumento de aproximação da comunidade, uma vez que esta é evocada para assumir responsabilidade pela efetivação da política traçada na esfera federal, garantindo assim “o caráter eminentemente local”, envolvendo ONGs, empresas, família e as demais instâncias da sociedade civil local. Para tanto, resgata-se a experiência internacional como garantia da viabilidade prática do discurso. Castro (1994) defende uma nova

dimensão para o conceito de público, partindo de uma nova relação entre Estado e sociedade. A defesa da descentralização implícita nesse discurso desconsidera que o processo instaurado atinja a esfera da execução de políticas, ampliando as atribuições concernentes aos municípios, mas as decisões permaneceram centralizadas no governo federal. Conforme analisa Barreto (1994):

A divisão de competências entre as instâncias contribui para definir o papel relativo do Estado na administração das tensões entre os interesses da acumulação e os reclamos da população em novos patamares, tornando esse papel mais flexível. E isso vale não só para os países de capitalismo avançado, como para aqueles em desenvolvimento (...).

O aumento previsto das atribuições dos municípios nas áreas sociais deve, entretanto, ocorrer num quadro de recessão que não poupa nenhuma das instâncias, a despeito do crescimento relativo da participação da administração local no bolo orçamentário. Também encontra a maioria dos governos municipais desprovidos de quadros técnicos por falta de condições para formá-los, e, ao mesmo tempo, sem nenhuma tradição de incorporação dos setores populares à vida política (Barreto, 1994: 13).

Essas questões, que envolvem dentre outros mecanismos a descentralização e participação social, coincidem com as diretrizes de fundo neoliberal previstas nas proposições da política pública nacional, sendo abordadas como alternativas possíveis frente à realidade da Educação Infantil atual. As justificativas para a adoção desses mecanismos fundamentam-se na crise econômica, passando estes a ser apontados como alternativas viáveis para o atendimento infantil, conforme vem retratado no discurso da Secretaria de Educação do município de Campinas:

O exemplo da Prefeitura de Campinas ilustra bem o esforço que o município vem fazendo na área social, sem conseguir responder plenamente, às demandas da população. (...). Entretanto, mesmo tratando-se de um município rico, localizado em região responsável por 9% do PIB nacional e detentor de renda per capita próxima a de países do 1º mundo, é impossível absorver a demanda existente, dado o altíssimo custo do atendimento em educação infantil, especialmente na faixa etária de zero a três anos em período integral, como ocorre em alguns países do mundo (Castro, 1994: 34).

---

<sup>91</sup> À época a autora era Secretária Municipal de Educação de Campinas e Presidente Nacional da Undime.

Nesse contexto os municípios, em relação à Educação Infantil, assumem a responsabilidade na implementação do atendimento institucional, tendo a tarefa mediada com a sociedade local mais próxima dos problemas. As experiências municipais relatadas reforçam o discurso, no sentido da viabilidade das diretrizes apontadas, uma vez que não há outros indicativos de equalização do problema.

No relato do município do Rio de Janeiro são apontadas as dificuldades no atendimento às crianças de 0 a 6 anos, dificuldades estas cujas soluções alternativas foram encontradas na criação do Projeto “Rio Parceria”, em convênios com a iniciativa privada. Mas, as dificuldades da implementação da política de Educação Infantil encontram-se inseridas num contexto paradoxal onde, apesar da existência dos projetos de parcerias em nível de propositura política, permanecem dificuldades na efetivação das ações. Conforme relatado de Bendetson (1994):

Em 1994 espera-se que ainda possam ser utilizadas mais salas ociosas e, com convênios, como os já realizados com o Exército e a Igreja, entre outros, (...)

Atender a 69.250 crianças é um passo grandioso, resultante de um empenho igualmente grandioso, mas que corresponde ao acesso de apenas 23% desta mesma população infantil à escola – direito de todas as crianças e dever do Estado.

Este pequeno grande passo, no entanto, só se tornará realidade na medida em que conseguirmos outras fontes de financiamento, (...) (Bendetson, 1994:94)

Esse contexto engloba o processo de construção da concepção de Educação Infantil pela sociedade contemporânea, o qual incorpora parte das macro diretrizes econômicas estabelecidas pelos Organismos Internacionais, ao mesmo tempo que persiste a atribuição da responsabilidade estatal com essa etapa da educação básica. Estabeleceu-se um período de transição no qual o papel do Estado e da sociedade está em processo de definição.

Implicitamente no contexto das políticas públicas, a Educação Infantil passa a ser avaliada na relação “custo x benefício”, determinando a ruptura entre creche e pré-escola, uma vez que o atendimento de 0 a 3 anos tem um custo maior, em comparação aos benefícios que a pré-escola traz ao ensino fundamental (alfabetização). Principalmente quando se toma a realidade das instituições e verifica-se que a maioria das creches atendem em período integral, enquanto a pré-escola, atende em período parcial. (Castro, 1994: 34; Nascimento, 1994: 104).

Embora se apregoe a necessidade do investimento na educação da criança pequena, ela é assinalada pelos benefícios preventivos que um atendimento que leve em conta a saúde, a educação, o bem-estar físico e psicológico pode-se reproduzir no futuro. Mas em momentos de crise ressalta-se a necessidade de se investir no ensino fundamental (alfabetização). Nessas análises a pré-escola por estar mais próxima da faixa etária do ensino fundamental, passa a ser priorizada. A própria LDB (art. 87, § 3º,I) permite incluir a pré-escola no ensino fundamental, ainda com o incentivo do FUNDEF esse dispositivo passou a ser utilizado pelos sistemas de ensino (Davies, 1999; Nascimento, 1999). As análises de relação custo-benefício embora não sejam mencionadas de forma explícita permeiam os discursos de política pública. Nesse sentido, ressalta-se o texto de Carnoy (1992):

Alfabetizar eficientemente a massa de crianças de cada país deve ser a prioridade máxima dos programas nacionais de reforma e inovação educacional. (...).  
Essa é uma área que pode contar com a ajuda dos organismos internacionais.  
Muitos países em desenvolvimento terão que obter empréstimos internacionais para alcançar metas educacionais (Carnoy, 1992: 86, grifos meus).

A questão econômica supracitada contribui para uma maior interferência do Estado na pré-escola e ensino fundamental, com base nas diretrizes internacionais, enquanto a família assume grande parte da responsabilidade com a educação das crianças de 0 a 3 anos. Ao Estado cabe a intervenção no ensino, e na faixa etária relativa às creches centralizam-se as ações assistenciais e de cuidado, de forma pontual para os pobres, induzindo, ainda, a ações subsidiárias pela sociedade, que atua de forma esporádica e voluntária.

É possível evidenciar essas afirmações no dualismo do atendimento prestado, determinando uma concepção assistencialista de atendimento às crianças de 0 a 5 anos<sup>92</sup>. Esse dado pode ser comprovado, na realidade carioca, quando se constata que a Secretaria Municipal de Educação atende 24 mil crianças em instituições destinadas às crianças de 3 a 6 anos – faixa etária inclusa na pré-escola – enquanto que as instituições que atendem crianças a partir dos quatro meses de idade são vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Social, com capacidade equivalente a 38,5% (15 mil crianças) do quantitativo total do atendimento prestado (39 mil crianças). Conforme o relato de Bendetson (1994):

---

<sup>92</sup> A criança de 6 anos já se incluiria no ensino fundamental. Ver nesse sentido o Plano Nacional de Educação (Brasil, 1999)

No caso dessa cidade, nas últimas décadas, este dualismo tem se acirrado com a institucionalização de duas redes distintas que, apesar de se inscreverem no bojo das políticas municipais, concretamente nunca haviam se articulado: a rede da SME, que conta com 252 unidades escolares, atendendo a 24 mil crianças dos três aos seis anos, e a rede da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social (SMDS), que atende a cerca de 15 mil crianças, dos zero aos seis anos, em 184 creches e pré-escolas comunitárias, sendo 101 destas conveniadas (Bendetson, 1994:95).

A realidade do município do Rio de Janeiro é um dado que explicita a dificuldade de se implantar uma política nacional de Educação Infantil, uma vez que o histórico das instituições de Educação Infantil trazem essa diferenciação no âmbito administrativo, reafirmado atualmente pela divisão de recursos orçamentários, à medida que as creches estão vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Social e a pré-escola vinculada à Secretaria de Educação.

A dificuldade da implantação dessa política específica ainda reside no descompasso da política brasileira em curso e no teor do documento “Política Nacional de Educação Infantil”. Enquanto a política educacional apontava para adoção do ideário neoliberal, o documento requeria o aumento quantitativo e qualitativo das instituições de responsabilidade estatal, respaldados em uma concepção ampliada do sistema de proteção social brasileiro. Essa ampliação, embora sinalizada na Constituição Federal, não se constituiu de fato, tendo em vista que a ideologia que se sobrepõe passa a efetivar o processo de reforma do Estado, para o qual adotaram-se, inclusive, emendas constitucionais.

Instituiu-se nesse contexto, um discurso em favor da implantação de uma política de atendimento à infância, desvinculada da política mais ampla, a qual já estava sendo processada através das privatizações, dos cortes com o funcionalismo público, dentre outras medidas. Com isso as bases materiais de sustentação da política de Educação Infantil, requerida no âmbito dos educadores esvaíram-se.

### 3. A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL: PROPOSIÇÕES E REALIDADE

A pretendida integração entre creche e pré-escola, constante no documento “Política Nacional de Educação Infantil” ficou inserida como propositura discursiva. Embora tenha constado em legislação, conforme art. 89 da LDB, a passagem de fato das instituições de Educação Infantil da esfera da assistência social para as secretarias de educação a partir do ano 2000, não tem apresentado evidências concretas nas experiências municipais, de efetivação dessa normatização

A legislação representa a política pública em sua face de proposições, que nem sempre coincide com a política pública efetivamente implementada, pois há as influências dos atores sociais. Conforme explica Azevedo (1997):

Outra importante dimensão que se deve considerar nas análises é que as políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na memória da sociedade ou do Estado em que têm lugar e que por isso guardam estreita relação com as representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria. Neste sentido, são construções informadas pelos valores, símbolos, normas, enfim, pelas representações sociais que integram o universo cultural e simbólico de uma determinada realidade (Azevedo, 1997:5-6).

O dispositivo da LDB (art. 89) que integra as creches aos sistemas de ensino por si só não tem poder para modificar a realidade. Observa-se que ele está inserido dentro do contexto da reforma administrativa do Estado, que procura fazer adequações em toda sua alçada, engendrando em última instância sua desoneração da responsabilidade pública com a educação das crianças de 0 a 6 anos, descentralizando para a administração municipal. Dessa forma cabe ao município promover a integração das creches aos seus sistemas de ensino.

Em todos os depoimentos apresentados no painel “A Educação Infantil nos municípios: a perspectiva educacional”<sup>93</sup>, que ocorreu no I Simpósio Nacional de Educação Infantil, detecta-se a permanência de uma concepção assistencialista recente de Educação Infantil no Brasil. Arroyo (1994) explicita este fato:

(...). Porque a Infância, como existia naquela velha concepção era muito mais objeto de assistência. E até hoje, nos setores populares, a Infância popular é

---

<sup>93</sup> Ver Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil, Brasília, 1994, publicado pelo MEC.

apenas objeto de assistência. Aí está o modelo que nós temos ainda em Belo Horizonte. O modelo em que a criança pequena fica por conta da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, como se a infância pobre, carente, popular, fosse apenas objeto de suprir carências de moradia, de carinho, de médico de saúde, de alimentos etc. Esta concepção ainda está muito forte entre nós. É a concepção que vem dominando durante séculos: a infância como objeto de assistência. E, nesta concepção, a Educação assume uma finalidade meramente supletiva: educar para evitar carência da Infância. Nós estamos superando esta concepção. Não queremos dizer que não vamos atender estas crianças. O Estado tem que suprir carências sim, mas estamos indo além desta concepção (Arroyo, 1994: 90, grifos meus).

Arroyo (1994), quando afirma que “estamos indo além desta concepção” assistencial, faz menção em ampliar a função do Estado para além do suprir carências, ficando implícita a necessidade da universalização do atendimento infantil, de forma a se constituir, de fato, como a primeira etapa da educação básica. Mas após a efetivação do processo de reformas, essa possibilidade vai sendo descaracterizada em suas bases materiais. Essas bases implicam as determinações políticas, econômicas e culturais, que foram reestruturadas.

Nascimento (1994) apontou para um outro fato que incidia na descaracterização da efetivação da política nacional pretendida no documento “Política Nacional de Educação Infantil”, tendo em vista a descentralização para a esfera municipal, permitindo encaminhamentos distintos em relação a cada município, nos seguintes termos:

É ainda provável que os municípios acabem por privilegiar a implantação ou o aprimoramento da pré-escola em detrimento da creche, na medida em que não há uma fonte de recursos específicos para a implantação de um serviço (a creche) que, por suas características tem um custo bastante elevado (Nascimento, 1994: 104).

A autora também alerta para a dificuldade de estabelecer parâmetros claros quando a política em proposição é estabelecida na esfera federal e a implementação da política fica a cargo da esfera municipal. Assim, segundo ela:

Sem parâmetros claros, a não ser o de que são responsáveis pela oferta de educação infantil, cada município acabou por elaborar diretrizes para o setor segundo a sensibilidade local para a questão (Ibid idem: 104, grifos meus).

A “sensibilidade local”, mencionada pela autora supracitada, implica a construção histórica, pela sociedade, da concepção de Educação Infantil, baseada nas representações sociais locais. Quando o município legislou sobre a Educação Infantil em Lei Orgânica, não se tratava apenas de uma sensibilidade local, mas se evidenciava a concepção concreta da Educação Infantil construída até aquele momento, de acordo com os valores, normas, as experiências e as demandas locais. Ao vincular as creches ao capítulo da educação, por força da Constituição Federal, as Leis Orgânicas dos municípios apresentam incoerências, pois refletem o contexto em que essa legislação foi processada e sancionada.

Em âmbito nacional verifica-se, pela tabela 1, que a pré-escola tem tido uma cobertura quantitativa maior do que a creche, inclusive apresentando taxas de expansão, proporcionalmente maiores do que a creche.

**Tabela 1 – Taxa de freqüência à creche e pré-escola das crianças de 0 a 6 anos Brasil – 1989 – 1995**

	<b>1989</b>	<b>1995</b>
<b>1. Creche até 3 anos</b>		
Total	5,1	7,6
Até ½ SM	2,7	5,1
Mais de 2 SM	14,1	19,0
<b>2. Pré-escola ou pré-escolar 4-6 anos</b>		
Total	32,2	47,8
Até ½ SM	17,4	37,4
Mais de 2 SM	60,9	70,6
<b>3. Total 0-6 anos</b>	16,9	25,1
Até ½ SM	9,0	19,2
Mais de 2 SM	35,0	43,1

Fonte: Brasil, 1994b, 1998b. Elaboração própria.

Os dados apresentados refletem a dicotomia entre creche e pré-escola, tendo como parâmetro o número reduzido de crianças atendidas em creches (7,6%) em relação à pré-escola, que tem uma taxa de atendimento próxima dos 50%. Os 92,4% de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos, que permanecem fora das creches ou instituições equivalentes, ficam sob a responsabilidade da família. Não há indícios de uma política educacional que se preocupe em reverter esse quadro. No Plano Nacional de Educação (versão aprovada na Câmara de Educação, Cultura e Desporto

da Câmara em 9.12.99), a meta proposta para os próximos dez anos é de que 50% das crianças pequenas sejam atendidas em creches, permanecendo a maioria das crianças (70%) em situação de educação informal (ou não-formal), sob a responsabilidade das famílias. O maior índice de atendimento tem-se concentrado nas crianças oriundas das famílias com renda superior a 2 salários mínimos. Esse fato se justifica quando um dos critérios mais adotados para o ingresso da criança à creche se refere à comprovação do trabalho materno.

**Tabela 2 – Evolução da população e das matrículas de 0 a 6 anos, no Brasil 1989 – 1995**

	1989	1995
População de 0 a 6 anos	23.133.083	21.375.192
Alunos matriculados	3.396.074	5.358.400

Fonte: MEC/SEF – 1994/1998. Elaboração própria

Na tabela 2 constata-se, ainda, uma diminuição da população na faixa etária de 0 a 6 anos, implicando um aumento do percentual de atendimento, sem contudo representar o índice real de ampliação. Assim, quando se toma a taxa de crescimento do atendimento de 0 a 6 anos no período de 1989 a 1995 pela ordem de 8,2%, desconsidera-se que houve uma queda do universo da população de 0 a 6 anos de 1.757.891 crianças. Portanto o índice de crescimento real do atendimento seria de 6,3%. Vale considerar ainda que o índice de crescimento tem sido mais significativo na pré-escola, uma vez que esta tem sido incorporada ao ensino fundamental por alguns sistemas públicos de ensino.

A evolução das taxas de atendimento para Educação Infantil não sinaliza para o cumprimento da meta de 50% para a faixa de 0 a 3 anos e de 80% prevista para a faixa de 4 a 5 anos pretendida pelo Plano Nacional de Educação (versão aprovada pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara) para os próximos dez anos, uma vez que se tem agravado o distanciamento entre a creche e a pré-escola, principalmente, após a adoção do FUNDEF (Davies, 1999). A tabela abaixo demonstra o movimento de diminuição gradativa do estado e da união na oferta de vagas para a Educação Infantil, principalmente após a descentralização do atendimento para os municípios, previsto na Constituição Federal e LDB. Esse quadro inviabiliza uma efetiva expansão das creches, uma vez que o município prioriza o Ensino Fundamental e não há outras fontes de recursos regulares e específicos destinados à Educação Infantil.

**Tabela 3 - Brasil: educação pré-escolar - Evolução das matrículas, segundo dependência administrativa -1980-1991, 1997**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Particular</b>
<b>1980</b>	1.335.317	8.661	327.815	381.331	617.510
<b>1981</b>	1.543.822	10.602	379.661	464.053	689.506
<b>1982</b>	1.866.868	30.809	486.415	580.474	769.134
<b>1983</b>	2.084.109	46.707	575.780	692.314	769.308
<b>1984</b>	2.481.848	71.928	667.044	897.363	845.361
<b>1985</b>	2.524.000	24.000	600.000	1.000.000	900.000
<b>1986</b>	3.083.997	25.668	832.592	1.213.622	1.011.309
<b>1987</b>	3.296.010	29.068	852.568	1.290.446	1.121.781
<b>1988</b>	3.375.834	28.415	891.924	1.414.201	1.041.294
<b>1989</b>	3.396.074	22.217	861.109	1.471.825	1.040.923
<b>1990</b>	3.740.512	31.961	999.266	1.453.167	1.256.118
<b>1991</b>	3.628.285	15.058	872.611	1.711.299	1.029.317
<b>1997</b>	4.640.220	2.412	623.207	2.912.557	1.102.044

Fonte: Brasil: 1996 a: 31.

\* Fonte: Brasil: 1998 a.

As estatísticas apontam para uma redução no número do atendimento após 1988, nas esferas federal e estadual, quando foi atribuída aos municípios a responsabilidade pela Educação Infantil, conforme demonstram os números. Assim, levando-se em conta os dados de crescimento referente aos anos de 1980 e 1988 verificar-se-á que o aumento total foi de 152,81%, sendo que a participação federal aumentou em 228,07%, a participação estadual em 172,08%, a participação municipal em 270,85% e a participação particular em 68,62%. Por outro lado, tomando-se como referência os anos de 1989 e 1997 os dados apontam um crescimento total de 36,63%, sendo o aumento de 97,88% na rede municipal, e de 5,8% na rede particular, enquanto na rede federal houve uma diminuição de 89,14% e na rede estadual o decréscimo ocorreu na ordem de 27,62%. Embora permaneça o crescimento da Educação Infantil, as taxas de crescimento se apresentam numa escala bem menor, pois de 152,81% cai para 36,63%, justificável pela ampliação significativa (97,88%) na rede municipal.

Outros dados relevantes implicam as taxas divergentes do número de atendimento em creches e pré-escolas, conforme apresentam os números apontados pelo INEP, que demonstram dados de matrículas em creches menores em relação à pré-escola. Para fazer uma comparação mais ilustrativa dos dados, mesmo ciente da não exatidão dos mesmos, optou-se por incluir o número da população levantada pelo IBGE<sup>94</sup> em 1996 (Contagem da População – 1996), tendo em vista que os dados

<sup>94</sup> Dados demográficos sobre a população brasileira, em 1997, não foram levantados.

referentes a 1997 do INEP se referem a matrículas efetuadas no início do ano de 1997, em 26.03.97. Esses dados refletem o atendimento em creches em torno de 2,7%, enquanto a pré-escola tem atendido 44,99% da população de 4 a 6 anos de idade. Nesse sentido verifica-se uma cobertura bem maior na faixa etária de 4 a 6 anos.

**Tabela 4 - Número de matrículas na Educação Infantil, discriminando creche e pré-escola, no Brasil, em 1997**

1997	População *	Atendimento	% total	Fed.	%	Est.	%	Mun.	%	Part.	%
<b>Creche</b>	12.486.246	348.012	2,78	387	0,003	16.349	0,13	216.664	1,73	114.612	0,91
<b>Pré-escola</b>	9.539.656	4.292.208	44,99	2.025	0,02	606.858	6,36	2.695.893	28,25	987.432	10,35

Fonte: Brasil, 1998a , Brasil,1997b (elaboração própria).

\*Dados relativos à Contagem da População – 1996/IBGE

Esses dados demonstram a importância de análises no âmbito municipal, uma vez que após a Constituição Federal, que atribuiu aos municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental e Educação Infantil, a esfera municipal tem sido a grande responsável pelo atendimento à infância. A União atendeu um número significativo de crianças em 1982, quando expandiu seus primeiros programas de massa, como o Projeto Casulo, e a partir de 1984 o PROEPE e outros, mas após 1988 verificam-se significativas quedas no número de atendimento, principalmente após 1996 com o FUNDEF.

Apesar dos dados significativos que demonstram a expansão da taxa de matrículas na rede pública, sobretudo na esfera municipal, permanecem as diferenças entre a creche e a pré-escola. O enfoque das políticas públicas nacionais, respaldadas nas diretrizes internacionais ao ensino fundamental permeiam a priorização da pré-escola em detrimento da creche uma vez que lhe é atribuído o caráter de preparação ao ensino fundamental.

No documento do MEC “Educação Pré-escolar: programa nacional”<sup>95</sup> publicado em 1982, era situada a pré-escola como prioridade de atendimento, em detrimento da faixa etária da creche. Essa concepção ainda persiste na LDB (art. 87,§ 3º) e no PNE quando estimam uma cobertura de 100% para as crianças de 6 anos

<sup>95</sup> Segundo o documento:

Dentro da opção prioritária do MEC situa-se o grupo de crianças de 4 a 6 anos, (...). Essa opção deriva das seguintes razões: a) a faixa de 4-6 anos se situa mais próxima da idade escolar, quando a criança é recebida pelo sistema de ensino. (...) b) a metodologia de atendimento desse grupo é mais familiar ao sistema de ensino (...); c) o grupo de 0 a 3 anos necessita de cuidados de conteúdo predominantemente biológico, como saúde e alimentação. (...) (Brasil, 1982: 15)

inseridas no ensino fundamental, 80% para a faixa etária de 4 e 5 anos e de 50% para as crianças de 0 a 3 anos .

Conjugando-se o dispositivo legal presente na LDB (art. 87, § 3º) com a Lei n.º 9.424 (FUNDEF) de 24.12.96, verifica-se a prioridade ao ensino fundamental e à pré-escola, uma vez que esta interfere diretamente no ensino fundamental. Essas questões contribuem para a efetivação da taxa de atendimento na pré-escola em torno de 44,99% confrontando com um atendimento nas creches na ordem de 2,78%. Os números apontados refletem a concepção de Educação Infantil que embasa as políticas públicas, e mais especificamente a política nacional de Educação Infantil.

#### **4. AS AÇÕES MUNICIPAIS IMPLEMENTADAS E A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

Além das diferenças quantitativas encontradas em relação às creches e pré-escolas, as questões culturais que permeiam as instituições de Educação Infantil implicam a manutenção dessa diferenciação. Em Belo Horizonte, as diferenças entre creche e pré-escola se mantêm como uma construção social, conforme a explanação de Vieira (1994):

Este rápido panorama mostra que, além de expandir vagas na pré-escola e melhorar a qualidade da educação da criança pequena, é preciso que o município contemple em seus objetivos a articulação política e pedagógica dessas 2 redes – creches conveniadas e pré-escolas públicas – construindo coletivamente um projeto de educação para a criança desde os primeiros meses de vida até a idade escolar (Vieira, 1994:106).

Vale ressaltar, que a concepção de Educação Infantil não é determinada no campo teórico pela vinculação à Secretaria, responsável pelo “Desenvolvimento Social” ou pela “Educação”, mas é construída na relação concreta, na implementação da ação (Estado em ação). O município de Quixadá – CE constitui-se como um exemplo, quando embora tenha unificado as ações institucionais das Secretarias do Trabalho e Ação Social e da Educação no atendimento à infância, preconiza superar o analfabetismo. Nesse sentido as instituições atendem as crianças a partir dos 2 anos de idade, faixa etária que se encontra mais próxima da idade de alfabetização, implicando uma concepção da

infância e da Educação Infantil dicotômica, respaldada numa análise economicista, na qual a pré-escola contribui com a alfabetização das crianças. O relato da Secretaria Municipal de Educação confirma essas hipóteses:

No campo da Educação Infantil, o Município de Quixadá vem traçando novos rumos, buscando superar o quadro negro de analfabetismo, principal ameaçador dos princípios democráticos de uma sociedade.

A criança é prioridade do município que atualmente está assegurando vagas nas creches e pré-escolas para faixa etária de 02 a 06 anos. A meta desejada é universalizar a educação infantil,(...)

Unificamos as ações da Secretaria do Trabalho e Ação Social e Secretaria da Educação do Município junto à Educação Infantil, criando a Gerência da Educação Infantil, equipe de profissionais da área da Pedagogia, Nutrição e Psicologia ( Macedo, 1994:98).

O ponto comum a todas essas experiências incide na busca de efetivação de uma nova relação entre Estado e sociedade, na qual se observa esta última, sendo ela chamada a cooperar com responsabilidades na implementação das ações concernentes à Educação Infantil, enquanto o Estado se mantém na esfera da propositura da política. Em todas as propostas encontram-se as diretrizes pontuadas pelos Organismos Internacionais , mas constata-se, também, que a busca pela iniciativa privada constitui-se uma alternativa de solução para o problema grave e imediato presente no atual contexto – ausência de recursos financeiros – surgindo como uma medida conjuntural. Em nenhuma das experiências municipais apontadas evidencia-se a presença da “parceria com as famílias” como uma diretriz curricular, como ocorre em alguns países do hemisfério norte (como Suécia, Inglaterra, Itália, por exemplo<sup>96</sup>).

O discurso de Maria Helena Guimarães de Castro (1994) é o único relato, dentre os mencionados como Nascimento, Vieira, Macedo, Arroyo, Bendetson<sup>97</sup>, que determina medidas efetivas e diretrizes incisivas em consonância com os Organismos Internacionais, vislumbradas enquanto uma perspectiva futura e histórica, quando menciona “pensar a Educação Infantil, do ponto de vista das políticas públicas, significa trabalhar a sua dimensão pública não restrita a ações de

<sup>96</sup> Ver Campos, Rosemberg ,1994.

<sup>97</sup> Os relatos citados constam nos Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil (Brasil, 1994c).

governo” e ainda ao atribuir aos municípios a definição e execução da política, em parceria com as ONGs” (Castro, 1994: 32).

Outros discursos também denotam a preocupação dos agentes educacionais com a correlação entre educação e desenvolvimento econômico, como exemplo:

Por fim, acreditamos na educação como mola propulsora do desenvolvimento social e econômico do nosso país. O município de Quixadá ensaia com isto, passos importantes na construção de novos valores e práticas que apontam o homem como sujeito da história (Macedo, 1994: 98).

O texto de Macedo, supracitado, reflete a concepção presente no Plano Nacional de Educação<sup>98</sup> (versão aprovada em 9.12.99 pela Câmara de Educação, Cultura e Desporto), e ainda em algumas das determinações dos Organismos Internacionais, “sensíveis ao social” (Coraggio, 1996: 57) como a UNESCO, UNICEF e PNUD. Essas determinações estão respaldadas no paradigma do desenvolvimento humano no qual, segundo Coraggio (1996), fundamenta-se a argumentação neoclássica de que “a educação oferece às pessoas a oportunidade de serem mais produtivas, escapar da pobreza e melhorar a qualidade de suas vidas” (p.58)

Para Nascimento<sup>99</sup>, a construção de uma política de atendimento pedagógico “para a superação o antigo caráter das creches” (Nascimento, 1994:103), em Campinas, incide na consecução de propostas fundamentadas em estudo realizado previamente<sup>100</sup>, entre as quais configuram-se:

(1ª) Incentivo à captação de recursos não orçamentários principalmente no que diz respeito à expansão do atendimento de creche, incluindo participação da

<sup>98</sup> Conforme consta no texto do PNE:

(...). Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há ‘janelas de oportunidade’ na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. Ao contrário, atendê-la com profissionais especializados capazes de fazer a mediação entre o que a criança já conhece e o que pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma inusitada. (...). (Brasil, 1999: 10, grifos meus)

<sup>99</sup> Neste período (1994) era diretora do Departamento de Pesquisa e Planejamento da Secretaria Municipal de Educação de Campinas.

<sup>100</sup> O estudo mencionado é de autoria da pesquisadora:

POMPEU DO NASCIMENTO, M.E. . Diagnóstico preliminar da situação da educação infantil no Município de Campinas. Campinas, Secretaria Municipal de Educação. Abril de 1993.

iniciativa privada, de órgãos governamentais, de contribuições dedutíveis do imposto de renda e outras.

(2ª) Expansão gradativa da oferta de pré-escola lembrando que a universalização do atendimento é meta de longo prazo e que não deverá comprometer o cumprimento da obrigatoriedade do oferecimento do ensino fundamental a todos que dele necessitem.

(3ª) Correção das distorções entre a capacidade, a matrícula, a frequência e a demanda acumulada de cada equipamento visando à otimização sem perda de qualidade.

(4ª) Elaboração de critérios de admissão que, respeitando o direito à educação infantil, privilegie a demanda mais carente.

(5ª) Incentivo à participação da comunidade na gestão dos equipamentos através da criação e/ou fortalecimento dos Conselhos da Escola.

(10ª) Definição de prioridade de atendimento e elaboração de critérios para a composição da lista de espera. Sugere-se a priorização do atendimento à criança filha de mãe trabalhadora (...) (Nascimento, 1994: 103, grifos meus).

Observa-se que as diretrizes elaboradas pela prefeitura de Campinas explicitam os eixos da política social nacional: a tônica na captação de recursos privados e participação social, a priorização do Ensino Fundamental e a focalização nos mais pobres (carentes). As medidas apontadas pela prefeitura de Campinas, embora afirmem serem respaldadas em estudos anteriores e construídas no interior das creches, com o intuito de superar “o antigo caráter das creches”(ibid. idem), assumem como próprias as proposituras de base neoliberais determinadas na política nacional e nas diretrizes dos organismos internacionais.

Esses fatos podem ser constatados não apenas nos municípios mencionados como Campinas, Belo Horizonte, Quixadá e Rio de Janeiro, mas se configuram como ações de implementação da política nacional. Nesse sentido, toma-se a construção do conceito de Educação Infantil constituída no município de Dourados como ponto de análise, partindo de um corte centralizado no período de 1988 a 1998, o qual possibilita a visualização da política social contemporânea.

## **5. O MUNICÍPIO DE DOURADOS – MS**

Dourados localiza-se na região Centro-Oeste brasileira, estado de Mato Grosso do Sul, mais especificamente na área centro sul do estado, “a 18°07’03” de

latitude oeste e 54°25'07'' de longitude sul. Encontra-se situado a 100 Km da fronteira com o Paraguai (cidade de Pedro Juan Caballero) e a 210 Km da capital do estado – Campo Grande” (Gressler, Swensson, 1988: 117).

Sua caracterização quanto ao nível de desenvolvimento humano<sup>101</sup> consiste numa posição superior à média nacional e internacional. Conforme dados constantes no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil – 1996, divulgado pelo IPEA/PNUD:

Avaliado por macroregiões do país, o IDH ficou assim: Sul, 0,844; Sudeste, 0,838; Centro-Oeste, 0,826; Norte, 0,706; e Nordeste, 0,548. Esses índices permitem comparação com os apontados pelo IDH internacional: países industrializados, 0,916; conjunto dos países em desenvolvimento, 0,570; países menos desenvolvidos, 0,337. O índice mundial médio foi de 0,759.

RDH brasileiro mostra que o país na verdade é composto por três subpaíses. No primeiro, estão oito unidades da Federação com o IDH mais alto: RS, DF, SP, SC, RJ, PR, **MS** e ES (pela ordem de classificação). No segundo, 7 unidades de médio desenvolvimento: AM, AP, MG, MT, GO, RR e RO. No terceiro, 11 Estados :PA, AC, SE, BA, PE, RN, MA, CE, PI, AL e PB. (...) (PNUD, 1998: 2; grifos meus).

Dentro desse contexto de análises regional e estadual, cumpre caracterizar o município de Dourados, o qual tem se destacado no cenário de Mato Grosso do Sul. Dourados é o segundo maior município do estado, de acordo com os critérios de arrecadação de impostos e densidade demográfica, e o maior produtor de sementes. Conta com uma população, de aproximadamente cento e cinquenta e quatro mil habitantes<sup>102</sup>. Sua zona de influência, nas áreas comercial, financeira, médico-hospitalar, social e educacional, atinge dezessete outros municípios localizados na região Sul e Sudoeste do estado, a ponto de ser considerado a capital regional do Estado de Mato Grosso do Sul (Gressler, Swensson, 1988).

---

<sup>101</sup> A opção da caracterização da esfera local partindo do Índice do Desenvolvimento Humano justifica-se pela retomada do paradigma do desenvolvimento humano nos anos 90 pelos organismos internacionais como UNESCO, CEPAL e UNICEF, explicitada ainda em documentos de política nacional como o Plano Decenal de Educação para Todos e outros.

## 6. O QUADRO ATUAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO

O atendimento à criança de 0 a 6 anos em Dourados é realizado sob quatro formas distintas: as creches públicas municipais, as pré-escolas públicas (municipais e estaduais), as instituições privadas de caráter filantrópico (conveniadas) e as instituições particulares de ensino. As instituições públicas municipais e as instituições filantrópicas são identificadas pela terminologia creche e se destinam às crianças oriundas das classes trabalhadoras<sup>103</sup>. As demais instituições, embora atendam crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, são identificadas como escolas, ou ainda por denominações semelhantes como “escolinha”, pré, “prezinho” entre outras.

Existe um outro formato de atendimento, que embora não seja institucional, apresenta-se efetivamente como uma prática de atendimento à infância: a mãe-crecheira. Essa modalidade de atendimento ocorre informalmente, sem um controle das instituições públicas locais. Seu funcionamento é baseado nas relações de vizinhança, quando uma mãe que não trabalha fora (mãe-crecheira) assume as funções de guarda e cuidado dos filhos de outras mães, por um valor financeiro previamente acordado entre elas. Essa modalidade de atendimento ainda vem sendo defendida pela OMEP/MS que desenvolveu uma experiência semelhante no município de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul. Conforme a indicação de Simão e Morettini (1996):

Não resta dúvida de que o fator mais importante que determina o nosso empenho, o empenho de toda a equipe da OMEP em batalhar pela continuidade do Projeto de Creches Domiciliares é a força dessa gente, sua garra, sua determinação em viver a vida da melhor forma, com o melhor estado de espírito (p. 84).

Franco (1988) relata que a origem dessa modalidade de atendimento ocorreu em Ceilândia, cidade satélite de Brasília, com um grupo de voluntários ecumênicos, chamada de Lares Substitutos de Cuidados Diurnos, nos anos 70. Ainda segundo Franco, essa experiência contou com o apoio da OMEP e da LBA. Também o estado do Ceará implantou, na década de 80, o programa das Creches Lares, o qual

---

<sup>102</sup> No censo demográfico de 1996 a população de Dourados era de 153.165 habitantes.

<sup>103</sup> Segundo dados fornecidos pela PRO-SOCIAL, 70% das famílias atendidas nessas instituições têm renda mensal de até 3 salários mínimos. (Dados obtidos em entrevista realizada em 24.03.99, com o técnico Albino Ávalos Arzamendia.

se constituiu como uma das experiências de atendimento a crianças pobres a ser avaliado pelo UNICEF<sup>104</sup>, com o apoio do Centro Nacional de Recursos Humanos.

Essa modalidade de prática de Educação Infantil não é tratada devido ao caráter limitado deste trabalho, por não se constituir uma medida institucional; também porque não se configura como proposição de política educacional e, ainda, em virtude de sua informalidade, ocasionando a falta de registros estatísticos e informações básicas sobre os locais de funcionamento.

## 6.1. AS INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE CARÁTER FILANTRÓPICO

As instituições de caráter filantrópico são mantidas pela sociedade civil organizada, portanto não se configuram como objeto deste trabalho, que focaliza as ações públicas municipais. Ainda se identificam formalmente como instituições particulares de abrigo às crianças “carentes” na faixa etária de 0 a 6 anos, com finalidade filantrópica. Enfoca-se, neste momento, alguns dados sobre essa modalidade de atendimento, com vistas a construir o contexto que deu origem a concepção de Educação Infantil implícita nas ações municipais contemporâneas, uma vez que o município acata essa modalidade institucional através das subvenções e co-financiamento, conforme disposto na Resolução n.º 055/99 do Conselho Municipal de Assistência Social<sup>105</sup> e Decreto Federal n.º 1.605/95<sup>106</sup>.

Em Dourados existem quatro instituições<sup>107</sup> com essa finalidade, que são inscritas como entidades filantrópicas de Dourados<sup>108</sup> no CMAS<sup>109</sup>, conforme previsto no art. 9º da LOAS<sup>110</sup>. Essas instituições são as constantes na tabela 5.

---

<sup>104</sup> O resultado completo dessa avaliação e das demais experiências, realizada por Maria Aparecida Ciavatta Franco, foi publicada pelo INEP, sob o título Da assistência educativa à educação assistencializada.

<sup>105</sup> O CMAS foi criado pela Lei Municipal n.º 2.059 de 14.05.96.

<sup>106</sup> Segundo o art. 6º desse decreto “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente receberão recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para financiamento das ações previstas no artigo anterior, após a efetiva instituição e funcionamento dos respectivos: I Conselho de Assistência Social; II Fundo de Assistência Social; III Plano de Assistência Social.”

<sup>107</sup> Além das instituições conveniadas existe em Dourados a Casa da Criança Feliz 2, que atende 120 crianças, sendo 60 crianças no turno matutino e 60 no turno vespertino, na faixa etária de 5 a 15 anos, em regime parcial, fundada pela Missão IDE, em 01.05.96, cuja mantenedora é a Igreja de Württemberg e do estado de Baden-Württemberg, na Alemanha.

<sup>108</sup> Anteriormente à criação desse órgão, era realizado um cadastro no Setor de Projetos e Convênios Sociais da PRO-SOCIAL. Essas instituições são co-financiadas pela Prefeitura Municipal de Dourados, através da PRO-SOCIAL, que atua como órgão gestor. O valor destinado a cada instituição é estimado em R\$ 15,00 (quinze reais) mensais por criança matriculada. As mães ainda colaboram com uma taxa de R\$ 10,00 (dez reais) mensais por filho; quando se tem dois filhos, a taxa é de R\$ 16,00 (dezesesseis reais), três filhos, passa a R\$ (20,00) vinte reais.

**Tabela 5 -Entidades filantrópicas de atendimento à infância de 0 a 6 anos, em Dourados – MS**

n.º	Nome da instituição	Regime de atendimento	Entidade mantenedora	n.º de crianças atendidas	Data de fundação
1	Lar Santa Rita de Cássia	Semi-Internato	União Espírita de Dourados – UESD	50	12.11.65
2	Creche Lar André Luiz e Pavilhão da Sopa	Integral	Centro Espírita André Luiz	60	28.12.80
3	Creche São Francisco	Integral	Igreja São Francisco	60	15.03.83
4	Creche Recanto da Criança	Integral	não há <sup>111</sup>	60	10.06.84
5	Creche Recanto Raízes	Fechou em dezembro de 1997 – falta de verbas			
6	Creche Pingo d'Água	Criada em 3.10.90 e desativada, provavelmente em 1993. <sup>112</sup>			

Fonte: PRO-SOCIAL (elaboração própria)

As atividades dessas instituições preconizam a retirada das crianças das ruas, priorizando o atendimento à mãe que trabalha fora e não tem onde deixar os filhos, localizando-se nos bairros da periferia urbana de Dourados. A quase totalidade das crianças atendidas são filhas de empregadas domésticas. A ênfase do trabalho com as crianças são os cuidados com alimentação, higiene, saúde, restritas à esfera assistencial, sem contudo dispor de quadro de profissionais qualificados. Adota-se o trabalho voluntário, doações e promoções para a captação de recursos. As mantenedoras dessas instituições são entidades religiosas, exceto a da creche Recanto da Criança, que a partir de abril de 1998 passou a ser mantida pelo poder público municipal, vinculada à Pro-Social, uma vez que não vinha conseguindo manter-se com recursos próprios.

<sup>109</sup> Existem outras instituições inscritas no CMAS, portanto cadastradas na PRO-SOCIAL, no Setor de Projetos e Convênios Sociais, como entidades filantrópicas, tais como o Asilo de Amparo à Velhice, o Instituto Agrícola do Menor (IAME), o Orfanato Ebenezer, a Casa da Divina Providência dentre outras, constituindo o caráter assistencialista atribuído a essas instituições.

<sup>110</sup> O art. 9º, § 3º da LOAS prevê que: “A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, é condição essencial para o encaminhamento de pedido de fins filantrópicos junto ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.”

<sup>111</sup> A creche Recanto da Criança a partir de abril de 1998 passou a ser mantida integralmente pela Prefeitura Municipal de Dourados, ligada à PRO-SOCIAL.

<sup>112</sup> Não há registros nos órgãos municipais sobre a desativação da instituição, estima-se o fechamento em 1993, tendo em vista a não realização do recadastramento em 1993.

No estatuto dessas instituições é explícito o caráter filantrópico<sup>113</sup>. A essência dos programas é justificada no sentimento de simpatia e piedade, de forma organizada, em relação à pobreza, revestido de caráter de auxílio e contribuição às famílias “carentes”. Exemplificando, cita-se trecho (capítulo das finalidades) do Estatuto<sup>114</sup> da Creche Lar André Luiz e Pavilhão da Sopa :

Art. 2º- A creche Lar André Luiz e Pavilhão da Sopa tem por finalidade dar atendimento às crianças de 0 a 7 anos, cujas mães trabalhem fora para ajudar no orçamento doméstico.

Parágrafo único – Aos sábados a Entidade servirá sopa à carentes.(grifos meus)

Nesse mesmo sentido é o Estatuto<sup>115</sup> da Creche Pingo d’Água:

Art. 2º É uma sociedade organizada exclusivamente para prestação de serviços aos carentes, de benefícios cristãos e humanitários, sendo sua área de ação limitada ao Município de sua sede.(...)

Art. 20 Para ter direito aos benefícios da Creche, é imprescindível que a mãe ou o responsável possua vínculo empregatício firmado em Carteira de Trabalho e Previdência Social ou apresente atestado de trabalho, firmado pelo empregador e por duas testemunhas de comprovada idoneidade. (grifos meus)

Verifica-se que a primeira entidade visa a uma contribuição filantrópica, uma vez que só atende crianças cujas mães trabalhem fora para ajudar no orçamento doméstico. Tem um foco divergente na forma de atendimento, pois ao mesmo tempo que funciona como creche, atendendo crianças de 0 a 6 anos, oferece sopa às pessoas “carentes”, atribuindo a ambos o mesmo teor de programa assistencial, de auxílio aos carentes. O próprio nome da instituição que soma o termo “creche” com “lar” denota uma concepção prioritariamente assistencialista, retomando uma função institucional de cuidados, portanto vista como um segundo lar.

---

<sup>113</sup> Kuhlmann Jr. (1990) explica que os termos filantropia e caridade tinham conceitos distintos, sendo: A palavra *caridade* relaciona-se a um período anterior e assumiu significados diferentes ao longo da história, referindo-se à religião, ao Estado, ou a um sentimento de ordem individual em relação à pobreza. O mesmo ocorreu com a palavra *filantropia* que pode se referir à secularização, à iniciativa não-governamental, ou à organização racional da assistência. (p.60)

<sup>114</sup> O estatuto da entidade está registrado no Cartório do 4º Ofício de Registro de títulos e documentos e pessoas jurídicas da Comarca de Dourados sob o n.º 1.318 livro APG 4, fls. 23/24 de 15.10.81.

<sup>115</sup> O estatuto da entidade está registrado no Cartório do 4º Ofício de Registro de títulos e documentos pessoas jurídicas da Comarca de Dourados em 19.06.91.

No segundo trecho do estatuto apresentado verificam-se os mesmos princípios constantes no anterior, ou seja o caráter filantrópico, uma vez que se procura “beneficiar” os “carentes”, vistos como os filhos cujas mães trabalham “fora” de casa. A função institucional é concebida nos aspectos filantrópicos assistenciais, e não como um direito de criança, pressupondo um benefício dado à mãe trabalhadora com comprovado vínculo empregatício.

Nesse sentido, torna-se explícita a finalidade da assistência filantrópica das creches particular-filantrópicas de Dourados, estabelecendo-se o nexo entre a finalidade destas instituições – tomar conta das crianças das mães que trabalham “fora” – e sua vinculação à Fundação PRO-SOCIAL, a qual é a responsável pela coordenação e supervisão de projetos assistenciais como o SINE<sup>116</sup>, a Casa do Migrante<sup>117</sup>, o Grupo de Idosos<sup>118</sup>, os Clubes de Mães<sup>119</sup>, a Lavanderia Comunitária<sup>120</sup>, entre outros.

As instituições escolares, por sua vez, diferem destas últimas, pois são destinadas a todas as crianças da faixa etária de 7 a 14 anos, e não apenas às crianças filhas de mães com vínculo empregatício. E estão vinculadas à Secretaria de Educação Municipal, junto ao Sistema Municipal de Ensino.

A existência de instituições que atendem a infância pobre persiste ao longo da história, não é uma característica da sociedade contemporânea. Embora com concepções diferentes em cada época, a tônica que persiste, na prática dessas instituições, é a do atendimento pobre para o pobre. Kuhlmann Jr. (1990) resgata essa questão quando analisa a história da assistência à infância:

No final do século XIX e início do século XX, novas propostas pretendem encontrar uma solução aos problemas trazidos pelas concepções e pelas experiências em debate no período anterior. Criaram-se leis e propagaram-se instituições sociais nas áreas da saúde pública, do direito da família, das relações de trabalho, da educação. As instituições jurídicas, sanitárias e de educação

---

<sup>116</sup> Procura intermediar a contratação de pessoas.

<sup>117</sup> Este projeto tem a finalidade de prestar assistência ao migrante, dando alimentação e pernoite pelo período de três dias.

<sup>118</sup> Consiste em prestar atendimento ao idoso, nos bairros mais carentes da cidade, fornecendo orientação sócio-cultural e de lazer, promovendo atividades de jogos, brincadeiras, bingos e artesanato.

<sup>119</sup> Segundo dados da PRO-SOCIAL, o objetivo é despertar na mulher uma consciência crítica a respeito de seu papel na sociedade e participação no orçamento familiar.

<sup>120</sup> O programa oferece oportunidade de trabalho a 24 lavadeiras, com o espaço físico e equipamentos da prefeitura, tendo a renda revertida para cada profissional, com 20% dos recursos destinados à manutenção dos equipamentos e compra de materiais.

popular substituíram a tradição hospitalar e carcerária do Antigo Regime. São iniciativas que expressam uma concepção assistencial a que denominamos *assistência científica* – por se sustentar na fé do progresso e na ciência característica daquela época (1998:60, grifos meus).

Vale ressaltar que a concepção dessas instituições já era criticada em 1922, no Congresso Brasileiro de proteção à Infância, por Maria Lacerda de Moura:

Não é justo dar caridosamente aquilo que nos sobra e que acumulamos, às vezes, à custa do trabalho alheio. Dar, não; restituir.(...)

A caridade não só humilha, como é antiprogressista. Caridosos, não; solidários, sim. A desgraça de A ou B me deve ferir; somos todos irmãos. Vou em seu auxílio não porque a religião mande ou para merecer recompensa na outra vida e sim porque é dever: somos todos companheiros na grande jornada para o Ignoto (Moura, Apud Kuhlmann Jr, 1990: 68).

No entanto, essas instituições de caráter filantrópico persistem no tempo, mantendo em essência a assistência científica, assim como persistem as situações de pobreza. Mas, recentemente, no final dos anos 90, observa-se uma diminuição do número de instituições com esse modelo, como se verifica nos dados de Dourados. Houve a desativação da Creche Recanto Raízes (1997) e da creche Pingo d'água (1993), por falta de recursos financeiros e de mobilização social; também ocorreu a municipalização da Creche Recanto da Criança, pelos mesmos motivos anteriores: falta de recursos financeiros da sociedade. Vale mencionar que o Lar Santa Rita de Cássia cuja mantenedora era, até 1997, a Loja Maçônica de Dourados a partir dessa data passou a ser mantida pela UESD uma vez que a creche não conseguia se manter com as doações recebidas, os subsídios dos órgãos públicos (Conselhos Municipal e Nacional de Assistência Social) e o trabalho voluntário.

Nesse sentido, questiona-se quais as causas que justifiquem esses dados. Essa questão respalda-se na constatação de que a política dos órgãos internacionais de apoio à infância como UNICEF e UNESCO vem procurando induzir a participação social na consecução das medidas sociais. Aparentemente, existe uma incoerência entre as diretrizes internacionais e a realidade das instituições de assistência à infância em Dourados.

Apesar da complexidade da questão, a diminuição das instituições particulares tem implicações com um movimento contrário, verificado na ampliação do número de instituições públicas municipais. Essa ampliação tem sua gênese

constituída na expansão do sistema de proteção social municipal, intensificado a partir da década de 80. Na esfera da Educação Infantil, especificamente, a Constituição Federal exerceu forte influência, uma vez que atribuiu aos municípios a prioridade na manutenção do ensino fundamental e da Educação Infantil, somada ao processo de reivindicação social, e, de modo geral, aos aspectos políticos e econômicos locais como constatado por Freitas (1997):

Se o conjunto de transformações sócio-econômicas, ocorridas no município, gerou necessidades que exigiram do Poder público a implementação de políticas sociais, as modificações que se processaram na área política, em virtude daquelas transformações e do processo de democratização do País, por outro lado, reforçaram a demanda popular por políticas sociais.

Isto porque as estruturas de poder local e a permanente competição pela posse do aparelho estatal municipal, entre as frações dos grupos hegemônicos no local, passou a ter na população pobre o seu instrumento de desempate, nos processos eleitorais. Isto exigia, por um lado, esforços de cooptação dessa população e, por outro, esforços de legitimação dos grupos que chegavam ao Poder. Além disso, o controle do flagelo social – especialmente voltado para conter a emergência da violência – consistia em demanda de vários segmentos sociais, ‘relevantes’ nessas disputas políticas (Freitas, 1997:97).

Esse contexto foi propício à ampliação das medidas sociais, que passaram a ser caracterizadas como função do Estado. Assim, está configurada nos conceitos da sociedade local a responsabilidade do município pela implementação das medidas sociais. As diretrizes dos Organismos internacionais como UNICEF e UNESCO, que determinam uma nova relação entre Estado e sociedade aparecem de forma incipiente, através da mídia, principalmente televisão, sem contudo conseguir mobilizar a população para uma efetiva participação social. A administração municipal, eleita para o período de 1997 – 2000, tentou implantar algumas medidas, tais como a Cooperativa Escolar<sup>121</sup> e o SOS Saúde<sup>122</sup>, dentre outras, mas todas foram inviabilizadas pela falta de adesão da sociedade, inclusive recebendo críticas por parte dos vários segmentos da comunidade de Dourados.

---

<sup>121</sup> Esta medida consistia na transformação das escolas municipais em sistema de cooperativa, conforme consta no Estatuto social da cooperativa dos profissionais da escola municipal Ltda.

<sup>122</sup> SOS Saúde foi o nome dado ao programa que previa a adoção do sistema de cooperativas nos postos de saúde municipais.

## 6.2. AS INSTITUIÇÕES DE ENSINO PARTICULARES

Além das instituições de finalidade filantrópica, há as escolas particulares de educação básica que atendem alunos nos níveis de Educação Infantil, ensino fundamental e ensino médio, cobrando mensalidades e taxas de manutenção. A clientela dessas escolas é bastante diversificada, variando de acordo com os valores cobrados. Em Dourados a variação do valor das mensalidades escolares de Educação Infantil centralizam-se entre R\$ 30,00 (trinta reais) e R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais)<sup>123</sup>. Nas escolas particulares de Dourados (ver quadro 2,) constatou-se que o valor das mensalidades das séries relativas ao ensino fundamental é superior ao atribuído à Educação Infantil. O ensino médio tem um valor de mensalidade superior ao ensino fundamental. Cria-se uma perspectiva de equiparação do valor da mensalidade de acordo com progressão do aluno nas etapas de ensino. Assim, a Educação Infantil é o nível de educação mais barato, como se o nível de complexidade do conteúdo fornecido pela escola justificasse o valor da mensalidade.

Existem 20 escolas particulares em Dourados que atendem crianças de 0 a 6 anos, localizadas no centro e em bairros nobres da cidade, como a Vila Tonani, Vila Progresso e Vila Planalto. A pré-escola do SESI, a Escola Jean Piaget, e a Monteiro Lobato ficam localizadas em regiões mais periféricas da cidade; para tanto os valores atribuídos às mensalidades são menores. O universo dessas escolas é constituído pelo quadro a seguir relacionado:

---

<sup>123</sup> Os valores das mensalidades foram coletados junto às próprias instituições escolares, uma vez que não há nenhum órgão responsável por esse dado em Dourados, mesmo o PROCON não os tem esses. Para uma contextualização numérica de valores cita-se como referência o salário-mínimo, que vale R\$ 136,00 (cento e trinta e seis reais). Assim, os valores das mensalidades estão numa escala de variação de 22% a 110% do salário mínimo.

**Quadro 2 - Instituições escolares particulares de atendimento à criança de 0 a 6 anos em Dourados – 1999**

<b>n.</b>	<b>Nome</b>	<b>Localização</b>
01	A Toquinha – Centro de Educação Integral	Rua Ciro Melo, n.º 4.094, Centro.
02	CESFA – Centro Educacional São Francisco de Assis	Rua Aquidauana, n.º 1.186 Desativado em dezembro de 1998
03	Escola Adventista de Dourados	Rua Onofre Pereira de Matos, n.º 970, Centro.
04	Escola Imaculada Conceição	Rua: Firmino Vieira de Mattos, n.º 1.509, Vila Progresso
05	Escola Perpétuo Socorro	Rua: Hilda Bergo Duarte, n.º 1.135, Centro
06	Escola do SESI	Rua: Waldemiro de Souza, n.º 290, Vila Industrial
07	Escola Alvorada (Colégio Objetivo)	Av. Marcelino Pires, n.º 809, Centro
08	Escola Luterana Concórdia	Rua: Oliveira Marques, n.º 582, Vila Rui Barbosa
09	Escola UEDI	Rua: Hayel Bon Faker, n.º 3.855, Vila Tonani
10	Escola Presbiteriana Erasmo Braga	Rua: João Rosa Góes, n.º 703, Centro
11	Serviço Educacional Integral – SEI	Rua: Balbina de Matos, n.º 1.875. Jardim Universitário
12	Escola Jean Piaget	Rua: Clóvis Bevilaqua, n.º 348
13	Escola C.C.E – Centro de Criatividade e Ensino	Rua Monte Alegre, n.º 2.180. Vila Tonani
14	Escola Monteiro Lobato	Rua: Cuiabá, n.º 2.062, Jardim São Pedro
15	Escola CONED – Instituto Educacional Reino do Saber de Dourados	Rua Floriano Peixoto, n.º 808, Centro
16	Escola Criativa – Centro de Estimulação e desenvolvimento infantil	Rua Ciro Melo, n.º 2.138, Centro
17	Escola Particular META	Rua: Hilda Bergo Duarte, n.º 690, Centro
18	Escola de Educação Infantil Passo a Passo	Rua Hayel Bon Faker, n.º 3.050, Centro
19	Escola Centro Educacional Bandeirante	Rua Monte Alegre, n.º 3.030, Vila Planalto
20	Mini mundo – Centro Recreativo Cultural “Sonhos e Mimos”	Rua Ponta Porã, n.º 2.435, Vila Tonani

Fonte: elaboração própria

Todas as instituições elencadas no quadro 2 são denominadas de “escola”, com regime parcial de atendimento, comportando, além da Educação

Infantil, outros níveis da educação básica. A única instituição de atendimento exclusivo à faixa etária de 0 a 6 anos é o Centro Recreativo Cultural “Sonhos e Mimos”.

No período de 1988 a 1996 muitas instituições de atendimento exclusivo à faixa etária de 0 a 6 anos foram criadas e fechadas por falta de clientela que comportasse o custo do atendimento, algumas inclusive com propostas de serviços diferenciados como *babysister* nos fins de semana e proposta de trabalho em período integral. Esses dados implicam afirmar que a concepção de Educação Infantil, para a elite douradense, está atrelada à função preparatória para a escola, pois as instituições que permanecem solidificadas ao longo do tempo na área da Educação Infantil estão agregadas às escolas de ensino fundamental, e as instituições particulares com funções assistenciais não se mantêm. A assistência tem-se mantido no âmbito das instituições públicas. É possível verificar processo semelhante, como o descrito por Kishimoto (1988), ao afirmar que “Desde a sua origem até os dias atuais, a pré-escola não privilegiou o povo, mas a elite cultural e econômica do País. (...)” (p.19).

Com isto verifica-se a dicotomia da Educação Infantil em dois ramos distintos: a pré-escola com função pedagógica, como prerrogativa da elite e a creche com função assistencial, destinada aos pobres. Quanto aos aspectos de guarda e cuidado, a elite opta por mecanismos que incluem a empregada doméstica ou a babá. As instituições são concebidas como entidades de ensino, assim como nas demais etapas da educação básica. Portanto, privilegiam essa camada, quando viabilizam a aquisição e ampliação de novos conhecimentos.

No entanto, não se quer afirmar que a Educação Infantil deva estar preparando para o ensino fundamental, sendo concebida como “um ensino fundamental pré-existente” (Kuhlmann Jr, 1999: 64). Constata-se que a Educação Infantil para as escolas particulares tem procurado atender a uma expectativa de escolarização precoce, diferindo da forma como vem sendo concebida as creches municipais.

Essas questões detectadas em Dourados têm-se mantido historicamente. As instituições de Educação Infantil têm cumprido a dupla função de preparar para o Ensino Fundamental, que vem sendo requerida pela elite, e a função de guarda e assistência que tem sido possibilitada à massa da população pobre. Conforme retrata Kishimoto (1988):

Nas primeiras décadas da República, a discriminação contra crianças pobres e ricas fez surgir estabelecimentos pré-escolares distintos, conforme a classe social da criança. Os jardins de infância para as classes mais favorecidas funcionavam em meio período e assumiam a proposta froebeliana de desenvolver a criança por meio de um trabalho conjunto entre a escola e a família, com auxílio de farto material pedagógico. As creches e as escolas maternas ofereciam educação moral, religiosa e assistência social, na forma de alimentos, roupas, teto e cuidados médicos, destinando-se aos filhos de operários (Kishimoto, 1988: 19-20).

Em Dourados as creches municipais, com princípios assistencialistas, estão voltadas para as classes trabalhadoras, enquanto as escolas particulares, com fins pedagógicos, atendem a elite e a classe média<sup>124</sup>.

As propostas pedagógicas das instituições particulares de Educação Infantil que permanecem atuando, em Dourados, com a clientela de 0 a 6 anos têm como pressuposto o acesso aos conhecimentos acumulados pela sociedade nos aspectos da língua portuguesa, do raciocínio lógico-matemático, das ciências sociais e naturais. Essas instituições atribuem à Educação Infantil o caráter preparatório ao Ensino Fundamental: todas alfabetizam ainda na etapa da Educação Infantil, consistindo-se, assim, em uma das grandes diferenças no atendimento prestado pelas escolas particulares e pelas instituições públicas. A instituição particular possibilita a decodificação do código escrito a partir da pré-escola, o que ocorre na criança por volta dos seis anos de idade, enquanto que na escola pública esse processo só se concretiza na primeira série do Ensino Fundamental, aos sete anos de idade.

Kramer e Abromovay já alertavam em 1985 para essa questão:

A questão da alfabetização na pré-escola está, no entanto, resolvida no que se refere à escola particular. Na verdade, para a escola particular, esta não é sequer uma questão. Na rede privada sempre se alfabetizou, e esse questionamento nem tem sido colocado. Assim, devemos perguntar: a pré-escola dirigida às classes populares que nega a possibilidade de alfabetização não se constitui em mais um mecanismo de reforço à desigualdade, institucionalizando uma pré-escola de segunda categoria? E, ainda, não estaremos justificando a impropriedade de se

---

<sup>124</sup> A classe média é aqui entendida no conceito de Oliveira (1988) como mais do que uma “classe ponte”:

“Além da função de ‘classe ponte’, clássico na primeira compreensão das classes médias no marxismo como no funcionalismo, as novas classes médias, têm, agora, as funções de tradutor e articulador das demandas particulares, privadas, na operação de confluência, negociação e viabilização de interesses, antagônicos ou não”, (p. 286)

alfabetizar na pré-escola por não dispormos dos recursos para fazê-lo? Porque também os jardins-de-infância tradicionais – que se dirigiam apenas às crianças de classe média – sempre alfabetizaram sem maiores questionamentos, e a indagação (se se deve não alfabetizar na pré-escola) começa a ser colocada justamente no momento de expansão e de direcionamento da educação pré-escolar à crianças das classes populares (Kramer, Abromovay, 1985: 104).

Kramer e Abromovay chamam a atenção para o fato de a classe média exigir o processo de alfabetização na faixa etária da Educação Infantil. Esse fato implica uma série de desdobramentos que determinam as seriações dentro da Educação Infantil particular. Assim encontramos os termos mini-maternal, maternal, jardim da infância I e II, pré I, pré II, que consistem em etapas do processo de alfabetização. Algumas instituições utilizam os termos nível I, nível II, nível III, etc, estabelecendo diferenciações com o trabalho que vem sendo desenvolvido pelas instituições públicas, que permanecem com os termos berçário menor, berçário maior, maternal menor, maternal maior, utilizando-se da diferenciação por faixa etária.

As instituições criadas especificamente para o atendimento de 0 a 6 anos, com denominações diferentes do termo “escola”, ou com proposições estritamente de guarda e cuidado têm tido dificuldades de se manter no mercado local. Tentou-se implantar outros modelos institucionais como “Hotelzinho”, Parque Recreativo e Creches particulares; mas estes não subsistiram, conforme já mencionado.

Fica impossibilitado um histórico mais pormenorizado dessas instituições devido ao caráter de curso livre a elas atribuído. Nos registros constantes na Secretaria de Educação do Estado de Mato Grosso do Sul, na divisão de estatísticas, (DE/ASPLAN/SED) consta regularmente, no período de 1992 a 1996 o credenciamento de 21 instituições no município de Dourados, onde além das constantes no quadro 2, consta o Núcleo de Educação Lori Alice – NELA, atualmente desativado<sup>125</sup>.

A expansão do atendimento em instituições particulares em Dourados tem sido irregular. Até 1988 verificou-se crescimento do número de matrículas, mas a partir de 1988 pode-se constatar um certo estacionamento e até diminuição do índice de atendimento em instituições particulares, conforme demonstra a tabela 6:

---

<sup>125</sup> A partir de 1997 nas Estatísticas da DE/ASPLAN/SED passou-se a omitir os dados por escolas, nas quais configuravam os nomes das instituições, tendo em vista a solicitação das mesmas no sentido de evitar comparações. Os dados disponíveis, a partir de 1997, são constituídos pelo número total de matrículas da rede particular por município, sem menção dos nomes das instituições.

**Tabela 6 - Número de alunos matriculados nas instituições de Educação Infantil particulares no município de Dourados<sup>126</sup> – período de 1979 a 1998**

<b>Ano</b>	<b>Total</b>	<b>Ano</b>	<b>Total</b>
<b>1979</b>	345	1989	1.267
<b>1980</b>	358	1990	1.395
<b>1981</b>	463	1991	1.341
<b>1982</b>	617	1992	1.127
<b>1983</b>	597	1993	1.388
<b>1984</b>	871	1994	1.419
<b>1985</b>	1.345	1995	1.543
<b>1986</b>	1.400	1996	1.366
<b>1987</b>	1.844	1997	1.446
<b>1988</b>	1.413	1998	1.285

Fonte: DE/ASPLAN/SED (elaboração própria)

Mais especificamente, observa-se que a média de crescimento no atendimento à infância de 0 a 6 anos, em escolas particulares, de 1979 até 1987, foi de 17,8%, enquanto que no período de 1988 a 1997 houve uma média negativa de 3,4%, tendo em vista a irregularidade da taxa de matrícula a cada ano.

Em 1987, as escolas particulares atenderam um total de 1.844 crianças, sendo que até a presente data esse índice não foi mais atingido. Esse dado se justifica, pois após 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que atribuiu ao município a responsabilidade por essa fase da educação básica – considerando-a como prioridade – criaram-se as condições necessárias no contexto local para a intensificação da demanda por instituições públicas.

O menor número de matrículas em escolas da rede particular foi registrado em 1992, o que se justifica pela instalação de quatro instituições públicas construídas anexas aos CEUs municipais (Centro Educacional Urbano). Os CEUs são instituições de grande porte, com edificação arrojada que visavam a atender as crianças em período integral, com proposta semelhante ao do CIEP criado no governo de Leonel Brizola, no Rio de Janeiro.

O movimento de expansão e retração das instituições da rede particular de atendimento à infância de 0 a 6 anos está determinado pelo quadro de ampliação da rede pública. Conforme demonstra a tabela 7:

<sup>126</sup> Toma-se o período de 1979, quando o Estado de Mato Grosso do Sul foi oficialmente instalado, com a indicação do governador e a eleição dos deputados estaduais e federais.

**TABELA 7 - Número de alunos matriculados nas instituições de Educação Infantil no município de Dourados – período de 1979 a 1997**

	<b>Rede Municipal</b>	<b>Rede Estadual</b>	<b>Rede Particular</b>
<b>1979</b>	-	327	345
<b>1980</b>	-	339	358
<b>1981</b>	22	213	463
<b>1982</b>	84	236	617
<b>1983</b>	-	280	597
<b>1984</b>	-	252	871
<b>1985</b>	45	566	1.345
<b>1986</b>	407	469	1.400
<b>1987</b>	619	564	1.844
<b>1988</b>	592	599	1.413
<b>1989</b>	626	958	1.267
<b>1990</b>	726	902	1.395
<b>1991</b>	916	867	1.341
<b>1992</b>	1.054	873	1.127
<b>1993</b>	2.115	723	1.388
<b>1994</b>	2.207	782	1.419
<b>1995</b>	2.545	800	1.543
<b>1996</b>	2.476	773	1.366
<b>1997</b>	1.621	734	1.446
<b>1998</b>	1.666	-	1.285

Fonte: DE/ASPLAN/SED (elaboração própria)

Partindo desses dados é possível afirmar que a responsabilidade dos municípios com a Educação Infantil prevista na Constituição Federal significou avanços concretos em relação à oferta do atendimento. Conforme Campos, Rosemberg e Ferreira (1990) afirmam no texto “a Constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas”:

Ao definir no seu art. 208, inciso IV, que, entre outros, o ‘dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...) atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade’, a Constituição cria uma obrigação para o sistema educacional, o qual, certamente, terá que se equipar para dar respostas a esta nova responsabilidade.

No que se refere às atribuições dos Municípios, esta questão não só é considerada como parte de suas obrigações, porém, mais do que isto, é definida como prioritária, ao lado da educação elementar. Em seu art. 221, § 2º, a Seção sobre Educação determina que ‘Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar’ (Campos, Rosemberg, Ferreira, 1990: 9, grifos meus).

Efetivamente, a Constituição Federal representou um avanço para o atendimento infantil de 0 a 6 anos, que teve que se equipar para atender ao princípio constitucional, conforme corroboram os dados constantes na tabela 7. Somente a partir de 1989, período em que passou a vigorar a Constituição Federal, o sistema público superou o atendimento realizado na esfera particular. Em 1988 o sistema público obteve 1.191 matrículas, enquanto a rede privada atendia 1.413 crianças, ou seja a rede particular tinha um atendimento 15,72% superior ao da rede pública. A partir de 1989, a rede pública passou a atender 20,02% a mais do que a rede particular.

Esses dados retratam o avanço significativo que a Constituição Federal e o contexto social, político e econômico da época trouxeram à Educação Infantil, verificado em termos quantitativos, induzindo a rede municipal a criar um sistema de atendimento à criança pequena, mais significativo quantitativamente.

## **7. ORIGEM E CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO**

A fundação da primeira instituição de atendimento à infância em Dourados ocorreu em 1965, com o nome de "Abrigo dos Menores Necessitados de Dourados". Posteriormente passou a se chamar "Lar Santa Rita de Cássia", cuja finalidade era abrigar as crianças abandonadas<sup>127</sup>, órfãs ou quando os pais não têm condições de sustentá-las, conforme relato de Gressler e Swensson (1988):

(...) Nesta época, mulheres de toda a região apareciam a fazer queixa ao Juiz de Direito de abandono, espancamento e iam deixando os filhos em sua porta, pois estavam a morrer de fome.

Em 1º de novembro de 1965, o Juiz Rafael, com 5 crianças abrigadas em sua casa, saía, a pé, de casa em casa, convocando senhoras e senhoritas para uma reunião no Fórum; aquela tarde, após exposta a situação, foi escolhida uma diretoria provisória, a fim de que desse início à entidade (Gressler, Swensson, 1988: 156).

---

<sup>127</sup> Atualmente o Lar Santa Rita de Cássia não atende mais crianças órfãs, não se caracterizando como orfanato. Sua clientela é composta por crianças encaminhadas pelo Conselho Tutelar, sendo que nos fins de semana a criança retorna ao convívio com a família.

A gênese do município<sup>128</sup>, configura-se com criação da Colônia Agrícola de Dourados, na qual não havia previsão de instituições de atendimento à criança de 0 a 6 anos, pois as condições locais não legitimavam a necessidade de sua criação, mas exigiam a existência das instituições escolares, como se pode verificar pelo Regulamento da Colônia Municipal de Dourados<sup>129</sup>.

Nesse decreto as creches não eram mencionadas como uma medida social de “auxílio aos colonos”<sup>130</sup>, enquanto a instrução primária era considerada como função de Estado, sendo obrigatória a frequência dos filhos dos colonos às escolas, sob pena de se pagar uma multa no valor de Cr\$ 100,00 (cem cruzeiros) e ainda, a condução da criança passaria a ser realizada pela autoridade policial. Tratando-se de reincidência, caberia a expulsão do colono, sendo o único caso cabível dessa pena. O valor atribuído à multa era significativo se comparado à multa estipulada em Cr\$ 20,00 (vinte cruzeiros) nos casos de liberação de animal apreendido.

A primeira instituição para atendimento à infância de 0 a 6 anos criada em Dourados teve sua gênese respaldada na assistência. O contexto brasileiro nessa época estava permeado por uma concepção de infância que incluía os aspectos médico-higienista, jurídico-policial e religioso de forma interligada. Portanto, Dourados, quando criou sua primeira instituição de atendimento à infância, recebeu as influências desse contexto, como esclarece Kuhlmann Jr.(1998):

Havia disputas de posições, mas não se abria mão do esforço comum em organizar uma sociedade por eles intitulada ‘moderna’. Definiam-se atribuições do Estado e instituições próprias para esse mundo capitalista, urbano, industrial, ou nem tanto. Os diferentes setores dirigiam suas propostas para a organização da vida social mas não eram o Estado, sem também deixar de sê-lo: construíam-no (Kuhlmann Jr., 1998: 101).

No entanto, tem-se que nesse cenário, a Educação Infantil não era vista como um eixo essencial no aspecto social, uma vez que não se tinha configurada uma política municipal de assistência. Observando o período de criação

---

<sup>128</sup> A gênese da cidade de Dourados está condicionada à primeira “reforma agrária” realizada no Brasil, pelo presidente Getúlio Vargas, o qual demarcou uma faixa de terra no território de Ponta Porã-MT para a constituição da Colônia Agrícola de Dourados.

<sup>129</sup> O Regulamento da Colônia Municipal de Dourados tem redação dada pelo Decreto 70, do Prefeito municipal, de 9.10.46.

<sup>130</sup> O título do capítulo III do Regulamento da Colônia Municipal de Dourados era “Do auxílio aos colonos”, o qual previa as medidas sociais que seriam de responsabilidade da prefeitura local. As medidas previstas nos quatro artigos que tratam do tema dizem respeito à obrigatoriedade do ensino primário, assistência médica e medicamentosa nos casos de epidemia, e distribuições gratuita de mudas de plantas, sementes e inseticidas.

de outras instituições sociais, verifica-se que a instituição infantil surgiu em um período de mais de dez anos subsequentes à criação de outras instituições como o Asilo destinado ao amparo da velhice, fundado em 19.08.54; pelo Rotary Clube de Dourados. A diretoria do Hospital Evangélico criou a Escola de Enfermagem “Vital Brasil” em 31.03.53, que funcionou em regime de internato até 1964, e até a presente data como externato. Em 1946 foi publicado o primeiro jornal da cidade “O Douradense” sob a responsabilidade de Armando da Silva Carmelo. Ainda, foi iniciado em 1928 o trabalho com os índios caiuás ( a Missão Caiuá, Instituição denominada A Porta da Esperança ou *nhanjhaarinnjá okê*) pelos missionários: Reverendo Alberto Sydney Maxwell e sua esposa D. Mabel Davis Maxwell.<sup>131</sup>

A característica agrícola da economia douradense e a ausência de uma política municipal de assistência contribuíram para que a própria sociedade arcasse com a implementação das medidas sociais. O atendimento à infância, portanto, só foi necessário quando se verificou o aumento demográfico e o empobrecimento de alguns setores da população, os quais inviabilizam as soluções dos problemas no âmbito individual.

Portanto, verifica-se que a concepção de assistência à infância era tida como uma questão de caridade individual, uma vez que não havia uma preocupação em estruturar essa forma de atendimento. O procedimento mais comum era a adoção das crianças órfãs para, em muitos casos, servirem como companhia às outras crianças ou serem usadas, quando jovens, em serviços domésticos. Marcílio (1997) aponta a existência dessas prerrogativas, no Brasil do século XVIII, antes da criação da roda de expostos:

(...) A maioria dos bebês que iam sendo largados por todo lado acabavam por receber a compaixão de famílias que os encontravam. Estas criavam os expostos por espírito de caridade, mas também, em muitos casos, calculando utilizá-los, quando maiores, como mão-de-obra familiar suplementar, fiel, reconhecida e gratuita; desta forma, melhor do que a escrava (Marcílio, 1997: 52).

O município de Dourados, com seus 64 anos de criação (1935-1999), constituiu-se um pólo urbano recente se tomarmos as outras cidades do estado de Mato Grosso do Sul<sup>132</sup> e do país, tendo em vista sua gênese, constituída pelo

<sup>131</sup> Dados extraídos de Gressler e Swensson (1988)

<sup>132</sup> Tomando-se os municípios mais populosos do estado verifica-se que Corumbá originou-se em 1778, Campo Grande em 1899, Ponta Porã em 1915 e Três Lagoas em 1928.

loteamento de terras destinadas à agricultura e pecuária. Nesse sentido justifica-se a ausência de políticas sociais, principalmente no âmbito da Educação Infantil, quando se verifica que em outros contextos, a gênese das instituições destinadas à infância, está atrelada aos aspectos da industrialização e da inserção da mulher no mercado de trabalho industrial, ainda inexistentes em Dourados. A base da economia estava voltada para o setor agropecuário, que permitia à mulher levar os filhos para o trabalho no campo.

Dourados tornou-se um núcleo urbano médio com funções terciárias, tendo sua população crescido rapidamente<sup>133</sup>, tornando-se a segunda maior cidade do estado. Esse aumento demográfico se avolumou entre os períodos de 1960/1970 e entre 1970/1980, os quais estabeleceram as condições necessárias para a implementação de medidas sociais, e conseqüentemente a criação de instituições de amparo à infância em 1965 e a partir de 1980, quando aconteceu, também, o surgimento das primeiras instituições municipais de atendimento à infância.

Com isso verifica-se que as demais entidades filantrópicas foram criadas por iniciativa da sociedade civil, embora em momentos diferentes – 1965, 1980, 1983 e 1984 ( Lar Santa Rita de Cássia, Creche Lar André Luiz, Creche São Francisco e Creche Recanto da Criança, respectivamente) – implicando a ausência de uma política pública municipal de atendimento à infância. Nesse sentido a alavanca propulsora da concretização do atendimento foi pautada pela sociedade civil, que se organizou em torno da questão, em momentos de crises.

Assim, o contexto social que gerou a criação do Lar Santa Rita foi permeado pelo quadro de pobreza que se configurava em Dourados, principalmente decorrente da aceleração do processo demográfico entre 1960 e 1970 ( tabela 8) e o esgotamento do Projeto da Colônia Agrícola de Dourados<sup>134</sup>, fazendo com que alguns colonos vendessem seus lotes e fossem trabalhar como peões; outros se alojaram na periferia da cidade, à procura de trabalho.

Conforme dados de Gressler e Swensson (1988):

---

<sup>133</sup> Singer (1998) descreve esse processo de criação de núcleos urbanos médios com funções terciárias. Nesse sentido ver: Singer, 1998: 142)

<sup>134</sup> A Colônia Agrícola Nacional Dourados, no território Federal de Ponta Porã, foi criada pelo Presidente da República Getúlio Vargas, em Decreto oficial com o n.º 5.941 de 28.10.43, publicado no Diário Oficial da União em 30.10.43. A característica da Colônia de Dourados foi a distribuição de lotes de terras.

A partir da década de 1960, a população da região, praticamente, triplicou. Este aumento foi provocado, em grande parte, por levas de agricultores provenientes da Região Sul do país, principalmente do Rio Grande do Sul, que vieram somar-se à população aqui já radicada, que era formada, notadamente, de nordestinos, imigrantes japoneses e antigos moradores, oriundos também do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo e do Paraguai. O elemento nordestino, geralmente de família numerosa, radicou-se nos lotes da Colônia Agrícola Nacional de Dourados, dedicando-se à agricultura de pequeno porte (Gressler, Swensson, 1988: 105).

Os dados sobre o esgotamento do processo de colonização pública, realizado em Dourados, podem ser encontrados no Relatório e Exposição sobre atividades fundiárias do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária de 1984 (INCRA/CR-16), transcrito por Gressler e Swensson (1988):

Transcorridos 13 (treze) anos, muitos agricultores e homens sem terra, atraídos pela vertiginosa valorização das terras na região da Grande Dourados, começaram a pressionar o governo do estado para que lhes fosse destinado aquele excedente. Sem qualquer critério, em desrespeito ao próprio Instrumento Estadual de Doação, e antes mesmo de serem encerrados os trabalhos de medição, ante aquela avalanche de pedidos de concessões, atingindo aproximadamente 1.000 requerimentos protocolados, o estado concedeu mais de 130.000 (hectares), prejudicando à época, o projeto de loteamento e colonização em curso (Gressler, Swensson, 1988: 82).

Atrelado a essa questão da distribuição não planejada das terras, constatada no Relatório do INCRA supracitado, o processo de esgotamento da Colônia Agrícola de Dourados se instaurou também pela falta de infra-estrutura da época:

Comenta-se muito na região, que uma das técnicas de anexação dos lotes é a criação de gado ao lado dos lotes agrícolas. À noite, o fazendeiro rompe a sua cerca e obriga o gado a pastar nas culturas vizinhas, causando, conseqüentemente, enormes prejuízos, que iriam em pouco tempo, forçar vendas por preços irrisórios. Tal prática, utilizada ao longo dos anos, deu condições para o aparecimento, dentro do Núcleo Colonial de Dourados, de extensas fazendas de gado (Gressler, Swensson, 1988: 106).

Ainda houve problemas climáticos que contribuíram com essa derrocada, a qual proporcionou a intensificação da divisão de classes em Dourados, constituindo o enriquecimento de uns e o empobrecimento de outros:

A queda dos preços do café em 1962 e a grande geada de 1965 forçaram a erradicação de grande parte dos cafezais, proporcionando o desenvolvimento intensivo de uma agricultura comercial (Gressler, Swensson, 1988: 97, grifos meus).

Esse contexto gerou um panorama de precariedade e pobreza de algumas famílias em meados dos anos 60, configurando a necessidade de se instituir um local de abrigo e cuidado para as crianças, os “menores necessitados”, que permanece até os dias atuais.

Dourados não foge do cenário nacional, embora tenha peculiaridades próprias de uma cidade localizada fora da rede geográfica central de informações, proporcionando ações reflexas subseqüentes. Marcílio (1997) relata que

As associações filantrópicas foram sendo criadas, notadamente a partir dos anos de 1930, para amparo e assistência à infância desamparada. Uma delas, de grande ação, foi a Liga das Senhoras Católicas; outra foi o Rothary Club: ambas fundaram ou apoiaram inúmeras instituições asilares. Em São Paulo, atuação notável teve a Associação Pérola Bython para atenção à infância desvalida (Marcílio, 1997:76).

As instituições, neste momento, se caracterizam por ações voltadas para cuidado e assistência filantrópica com ações da sociedade civil, embora essas instituições começassem a ser criadas a partir de 1930, nas grandes cidades; em Dourados iniciou-se em 1965, enquanto as grandes cidades vivenciavam o processo de urbanização e suburbanização proporcionada pelo desenvolvimento acelerado da indústria. Em 1930, Dourados tinha suas atividades econômicas atreladas ao campo e sua população permanecia na zona rural, o que passou a se modificar a partir de 1960, conforme os dados disponibilizados por Freitas (1997):

**Tabela 8 - Evolução do Crescimento Demográfico no Município de Dourados 1940 a 1991 (Em %)**

<b>Crescimento Área</b>	<b>1950 em relação a 1940</b>	<b>1960 em relação a 1950</b>	<b>1970 em relação a 1960</b>	<b>1980 em relação a 1970</b>	<b>1991 em relação a 1980</b>
<b>Urbana</b>	77	255	155	182	48
<b>Rural</b>	10	102	12	-45	-27
<b>Total</b>	18	130	52	61	35

Fonte: Freitas, 1997, p. 94

O êxodo do campo para a cidade efetivou-se a partir de 1980, quando se verificou que a população do campo passou a diminuir, mas já havia sido sentido em 1970, quando se constata que o crescimento no campo passou para uma escala 8,5 vezes menor em relação a 1960.

As instituições criadas nesse contexto buscavam subsidiar o trabalhador, contribuindo para que a mãe também ingressasse no mercado de trabalho e contribuísse com a renda familiar. Essa concepção se fazia presente nas diretrizes dos organismos nacionais e internacionais, e chegavam ao Brasil por meio de assessorias, recomendações, propostas e acordos entre a LBA (Legião Brasileira de Assistência) e organismos internacionais como OMEP, UNICEF e UNESCO que visavam a restringir o índice de pobreza a partir de programas de recuperação da criança e da mãe (a família). As ações eram realizadas por meio de creches, postos de puericultura, hospitais infantis e maternidades, numa forma de assistência direta, empregando muitas vezes trabalho voluntário. Quanto aos aspectos educacionais, pretendiam adequar a criança à sociedade existente, de forma a prevenir a mendicância e a violência.

Rosemberg (1997), analisando a implantação do projeto Casulo no Brasil, acrescenta que o conceito de prevenção nesse momento está atrelado à segurança nacional, no período da guerra fria, quando

A pobreza pode constituir uma ameaça à segurança nacional e as políticas de assistência – entre elas o Projeto Casulo, (...), são parte das estratégias de combate à guerra psicológica. Atuar nos bolsões de pobreza, chamados ‘bolsões de ressentimento’, constituiria medida preventiva ao expansionismo do ‘comunismo internacional’ (Rosemberg, 1997: 141-142).

O atendimento à infância, gerado nesse contexto, baseia-se em três princípios básicos: a participação da comunidade na implementação das medidas

sociais, a estratégia de interiorização e difusão da ideologia dos organismos internacionais e a preocupação com as questões educacionais e não só assistenciais (Rosemberg, 1997).

Com isso verifica-se que as instituições de Dourados coadunam com a configuração do quadro nacional e regional, quando se identifica a semelhança das proposições da LBA com as finalidades das creches filantrópicas de Dourados.

A partir de 1976, a LBA institui o Projeto Casulo<sup>135</sup>,

objetivando, ‘com pouco gasto’, atender ao maior número possível de crianças. As Unidades Casulo visam prestar assistência ao menor de zero a seis anos, de modo a prevenir sua marginalidade: (...)

Ao atender às crianças, o Projeto Casulo pretende, também, proporcionar às mães tempo livre para ingressar no mercado de trabalho, para que possam elevar a renda familiar (Kramer, 1992: 72-73).

Dourados teve a constituição de suas instituições municipais de Educação Infantil a partir dos anos 80, com propostas semelhantes às adotadas pelo Projeto Casulo, em 1976. Inclusive o funcionamento da creche casulo aconteceu no salão do Centro Social Urbano através de convênio com a Prefeitura (PRODAC)<sup>136</sup> e a Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS) do estado. Conforme explicita Rosa (1999)

O Projeto Casulo em Mato Grosso do Sul, além das parcerias com a LBA e as Prefeituras Municipais também foi desenvolvido através de convênio com a SDS em 1985. O então chamado ‘Projeto das Creches Casulo’, tinha por objetivos ‘o atendimento às crianças da faixa etária de 3 a 6 anos, proporcionando-lhes cuidados médico-odontológicos, alimentares, atividades recreativas educacionais e de lazer visando o seu desenvolvimento bio-psico-social’ (Rosa, 199: 143)<sup>137</sup>.

Ainda, segundo Rosa (1999) em Campo Grande, a capital do estado de Mato Grosso do Sul,

<sup>135</sup> Em Dourados o projeto Casulo foi implantado em 1985, funcionando no CSU da Prefeitura Municipal de Dourados construído, como espaço de lazer para a população trabalhadora, localizado no bairro Jardim Água Boa, na periferia da cidade.

<sup>136</sup> O PRODAC foi o primeiro órgão ligado à Prefeitura Municipal de Dourados com finalidades de gerenciar as ações assistenciais no município. Depois esse órgão passou a ser identificado como PRONAV (Programa Nacional de Assistência Voluntária). Posteriormente foi instituída a Secretaria Municipal de Assistência Social, que atualmente é chamada de Fundação de Promoção e Assistência Social (PRO-SOCIAL).

<sup>137</sup> O documento analisado por Rosa foi o “Manual de Orientação Projeto Casulo”, elaborado em 1985 pela Secretaria de Desenvolvimento Social.

(...), a pré-escola (...) tem sua implantação nessa forma de convênios, pois anterior a 1983, quando aparecem as primeiras salas consideradas oficiais na rede do ensino municipal, a pré-escola funcionava nos corredores, pátios escolares e/ou outro lugar, atendendo à faixa etária de 5 e 6 anos, com verbas destinadas ao Projeto Casulo, porém sob a orientação pedagógica da Secretaria. (...), a implantação da pré-escola na Rede Municipal de Ensino em Campo Grande deu-se numa sobreposição de ações da LBA/SEMED, ou seja, as salas de pré-escolas denominavam-se creches do Projeto Casulo no convênio e nas ações da LBA, no entanto, eram salas com atendimento à pré-escola, em período de 4 horas nos documentos oficiais da REME (Rosa, 1999: 142-3).

Em Dourados, a concepção de creche foi sendo constituída como uma forma de atendimento aos filhos da classe trabalhadora, nos moldes do Projeto Casulo e das instituições filantrópicas que iam sendo criadas.

Por outro lado, a gênese das instituições particulares encontra fundamentação na concepção de jardim de infância de Froebel, como aconteceu nos grandes centros metropolitanos do Brasil. Segundo o relato de Gressler e Rachi (1976), não havia nenhuma instituição pública municipal de atendimento à infância em Dourados, o que só vai acontecer em 1984, quando uma das creches filantrópicas torna-se municipal. Assim, de acordo com os autores citados:

Entendendo-se por pré-primário todos os cursos que funcionam antecedendo o ensino de primeiro grau, existem em Dourados três cursos de Jardim de Infância e três de pré-primário, propriamente dito, mantidos por três estabelecimentos particulares e um estadual. (...)

A participação do governo estadual na manutenção de cursos pré-primário é muito pequena em relação, tanto às necessidades reais como em relação ao nível mantido pelas escolas particulares existentes em Dourados pois apenas 12,02% do total de 158 alunos pertencem à rede estadual dispondo de uma sala carente de materiais didáticos adequados (Gressler e Rachi, 1976: 93-95).

As críticas que os autores supracitados fazem quanto ao resultado insatisfatório do atendimento prestado são dirigidas ao governo do estado<sup>138</sup>, pois a concepção de ensino pré-primário, considerado como “cursos que funcionam antecedendo o ensino de primeiro grau”, que eram tidos como função das escolas particulares, e da pré-escola estadual, e que atuavam como cursos preparatórios ao

ensino fundamental<sup>139</sup>. Os governos estadual e municipal não tinham responsabilidade em ofertar o ensino pré-escolar uma vez que a legislação da época estabelecia que

Art. 19 § 2º – Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente duração em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes. (Lei n.º 5.69/71)

O verbo velar, no contexto, significa vigiar, estar alerta e não define nenhuma ação de execução para essas esferas. As ações realizadas pelo governo do estado restringiam-se à execução das diretrizes do Projeto Casulo/ LBA, de atendimento de massa. Em Dourados, na década de 70, a pré-escola e o jardim da infância destinavam-se à elite, portanto constituíam-se uma prerrogativa das escolas particulares. A única escola estadual que oferecia uma sala de pré-escola, atendia a classe média, que exercendo seu espaço de “tradução” e “articulação”<sup>140</sup> junto ao Estado local conquista para si o direito de preparar seu filho menor de sete anos para o ensino fundamental.

Nesse sentido, verifica-se que a dicotomia entre o cuidar e o educar foi estabelecida em Dourados desde o momento de criação das primeiras instituições escolares, como ocorreu em outros municípios brasileiros. Contudo Dourados apresenta algumas particularidades no que se refere ao atendimento contemporâneo da infância de 0 a 6 anos, tendo em vista sua gênese histórica.

## 8. O QUADRO ATUAL DAS CRECHES PÚBLICAS MUNICIPAIS

Em Dourados existem catorze creches municipais, com capacidade total para atender 1.340 (mil, trezentas e quarenta) crianças, conforme tabela abaixo:

---

<sup>138</sup> Dourados, até 1977, pertencia ao estado de Mato Grosso, quando houve a divisão do estado e passou a compor o estado de Mato Grosso do Sul.

<sup>139</sup> Esta função preparatória das instituições pré-escolares estaduais é retratada no documento “Diretrizes Gerais para o ensino de pré-escolar e de 1º grau, da Secretaria de Educação do estado de Mato Grosso do Sul.

<sup>140</sup> Esta expressão é usada por Oliveira(1988) para definir o papel da classe média moderna, quando expõe que

(...), mesmo em democracia de longa tradição, as classes médias podem se transformar rapidamente em centro político (...) Quase-sujeitos da articulação entre economia e política, as classes médias e seu núcleo ‘duro’, a *intelligentsia*, têm, potencialmente, a virtualidade de substituírem as outras classes na relação política, e por isso praticarem o ventriloquismo (Oliveira, 1988: 286).

**Tabela 9 - Relação das creches municipais de Dourados, com o padrão de classificação adotado, o número de crianças atendidas e o ano de criação**

n.	Nome da instituição	Padrão do atendimento	N.º de crianças	Ano de criação	Localização
1	Unidade de Educação Infantil Wilson Benedito Carneiro	A	110	1991	Jardim Santa Brígida
2	Unidade de Educação Infantil Paulo Gabiatti	A	110	1991	Jardim Água Boa
3	Unidade de Educação Infantil Pedro Manuel Nolasco	A	110	1990	Jardim João Paulo II
4	Unidade de Educação Infantil Etalívio Penzo	A	110	1990	Parque das Nações II
5	Unidade de Educação Infantil Austrílio Ferreira de Souza	A	110	1993	Jardim Maracanã
6	Unidade de Educação Infantil Geny Ferreira Milan	A	110	1994	Vila Cachoeirinha
7	Unidade de Educação Infantil Ramão Vital Viana	A	110	1991	Jardim Clímax/Flórida
8	Centro de Educação Infantil Raio de Sol	B	80	1986	Parque das Nações I
9	Centro de Educação Infantil Maria de Nazaré	B	80	1984	Jardim Flórida
10	Centro de Educação Infantil Frutos do Amanhã	B	80	1990	Conjunto Habitacional Izidro Pedroso
11	Centro de Educação Infantil Pequeno Príncipe	C	50	1994	Jardim Santo André
12	Centro de Educação Infantil Kátia M. Barbosa	D	110	1996	Parque Nova Dourados
13	Centro de Educação Infantil Ivo Benedito Carneiro	E	110	1996	Jardim Monte Líbano
14	Creche Recanto da Criança	B	60	1984	Vila Índio

Fonte: Fundação Pro-Social (elaboração própria)

O padrão de classificação das creches municipais adotado pela Fundação Pro-Social é estabelecido de acordo com a construção dos seus prédios e a capacidade de atendimento . A classificação “A” é atribuída às instituições que funcionam anexas aos Centros de Educação Unificada (CEUs), localizados em sete bairros dos mais populosos da periferia urbana da cidade. Os padrões “B” e “C” incluem as primeiras construções de creches municipais e o padrão “D” refere-se ao

projeto de construção federal do Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – CAIC, que comporta, em anexo, uma creche. O padrão “E” refere-se a uma construção isolada recente (1996). Resta a creche Recanto da Criança que foi adequada aos padrões “B”, após a municipalização. Segundo a coordenadora das instituições municipais de atendimento à infância de 0 a 6 anos da PRO-SOCIAL, Prof<sup>a</sup>. Clara Marisa de Oliveira, a capacidade máxima do atendimento refere-se aos dados constantes no quadro 3. Entretanto, a partir de 1988 a coordenação das creches tem procurado garantir um limite mais próximo do ideal<sup>141</sup> na ocupação do espaço físico e compatível com uma relação adulto-criança eficiente. Assim o atendimento tem sido viabilizado de forma a garantir o funcionamento nos seguintes termos:

**Quadro 3 - O número de crianças atendidas de acordo com a divisão por faixa etária utilizada pela Pro-Social**

Faixa etária	Forma de atendimento	Quantidade de crianças atendidas
De 4 meses a 1 ano e 8 meses	Berçário	12
De 1 ano e 8 meses até 3 anos	Maternal I	18
De 3 anos a 4 anos	Maternal II	25
De 4 anos a 6 anos	Jardim*	45
Total		100

Fonte: PRO-SOCIAL (elaboração própria)

Cumpramos esclarecer que a literatura e alguns documentos da área pontuam algumas indicações na razão adulto/criança, que perfazem uma média de, aproximadamente, 10 crianças por professor, enquanto a média utilizada em Dourados é de, aproximadamente, 25 crianças por professor, conforme se pode analisar nos dados a seguir expressos:

No quadro abaixo indicamos um número de crianças por educador para cada faixa etária que julgamos adequado:

berçário: 3 a 15 meses – 6 crianças por educador

Minigrupo: 15 a 24 meses – 8 crianças por educador

<sup>141</sup> Os limites do ideal são aqueles apontados nos documentos oficiais, como “Normas para construção e instalação de creches” (Brasil, 1989) “Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil” (Brasil, 1998c), referindo-se aos parâmetros na relação adulto/criança na organização das creches.

\* As crianças de 6 anos durante o período vespertino freqüentam as pré-escolas da rede municipal de ensino mais próxima, portanto o número de 45 crianças atendidas no Jardim configura-se apenas durante um período.

Maternal 1: 2 a 3 anos – 10 crianças por educador

Maternal 2: 3 a 4 anos – 15 crianças por educador (Oliveira, et al., 1992: 82)

O número previsto para as auxiliares de creche deve ser estabelecido considerando-se as seguintes proporcionalidades:

a – uma auxiliar de creche para cada cinco crianças do grupo A (crianças de três meses a um ano);

b – uma auxiliar de creche para cada dez crianças do grupo B e C (crianças de um a quatro anos). (Brasil, 1989: 41)

Art. 9º - Os parâmetros para a organização de grupos decorrerão das especificidades da proposta pedagógica, recomendada a seguinte relação professor/criança:

Crianças de 0 a 1 anos – 06 crianças/01 professor

Crianças de 1 a 2 anos – 08 crianças/01 professor

Crianças de 2 a 3 anos – 12 a 15 crianças/01 professor

Crianças de 3 a 6 anos – 20 a 25 crianças/01 professor (Brasil, 1998c:36)

Como consequência, o atendimento efetivamente realizado nas catorze instituições municipais de Educação Infantil de Dourados perfaz um total de 1.280 crianças, sendo a seguinte distribuição:

**Tabela 10 - Número de crianças de 0 a 6 anos atendidas a partir de 1998 em Dourados divididas por equipamento, comparando-se com a capacidade máxima de atendimento**

n.	Nome da instituição	n.º de crianças de 0 a 6 anos atendidas	Capacidade máxima do atendimento
1	Unidade de Educação Infantil Wilson Benedito Carneiro	100	110
2	Unidade de Educação Infantil Paulo Gabiatti	100	110
3	Unidade de Educação Infantil Pedro Manuel Nolasco	100	110
4	Unidade de Educação Infantil Etalívio Penzo	100	110
5	Unidade de Educação Infantil Austrílio Ferreira de Souza	110	110
6	Unidade de Educação Infantil Geny Ferreira Milan	110	110
7	Unidade de Educação Infantil Ramão Vital Viana	100	110

n.	Nome da instituição	n.º de crianças de 0 a 6 anos atendidas	Capacidade máxima do atendimento
8	Centro de Educação Infantil Raio de Sol	80	80
9	Centro de Educação Infantil Maria de Nazaré	80	80
10	Centro de Educação Infantil Frutos do Amanhã	80	80
11	Centro de Educação Infantil Pequeno Príncipe	50	50
12	Centro de Educação Infantil Kátia M. Barbosa	100	110
13	Centro de Educação Infantil Ivo Benedito Carneiro	100	110
14	Creche Recanto da Criança	60	60

Fonte: Fundação Pro-Social (elaboração própria)

As creches Austrílio Ferreira de Souza, localizada no Jardim Maracanã, e Geny Ferreira Milan, localizada na Vila Cachoeirinha, permanecem atuando em sua capacidade máxima, tendo em vista as características próprias desses bairros configurados como de grande concentração da população carente de Dourados. A creche do Jardim Maracanã vem atendendo a população dos bairros Canaã 1 e Canaã 5. Vale ressaltar que a Vila Cachoeirinha foi o primeiro loteamento residencial (administração 89 – 92) com doação de terras pela Prefeitura Municipal de Dourados. Depois foram os bairros identificados como Canaã, sendo o Canaã 1, 2 e o 3 na gestão 93 – 96, e os Canaã 4 e 5 na gestão 97 – 2000.

Esses dados indicam a concentração de creches municipais na periferia urbana da cidade, com vistas a atender a população “carente”, localizada nos bairros mais populosos. Também se verifica que o movimento de expansão e retração do atendimento à infância em Dourados relaciona-se com a construção de prédios próprios para as creches, movimento este que permanece implícito a políticas sociais engendradas no contexto nacional. Conforme se verifica na tabela 11:

**Tabela 11- Período de construção das instituições de Educação Infantil no município, relacionado com o número de crianças atendidas, com vistas a apontar o crescimento do atendimento por ano e seu respectivo crescimento percentual**

Ano	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
Un.	02	–	–	01	01	01	04	–	01	–	02	–	–
Atend.	100	120	150	225	300	375	450	575	875	910	1130	1375	1280
Cresc.	–	20	30	75	75	75	75	125	300	35	220	245	-95

Fonte: Pro-Social (elaboração própria)

A relação entre a construção de prédios e o número de atendimento ocorre simetricamente, quando se verifica que o número de crianças atendidas cresce com a disponibilidade do prédio construído. De 1989 a 1992, o atendimento foi ampliado exatamente em 75 crianças ao ano; em 1994 constata-se o maior crescimento do atendimento, quando 300 crianças passaram a integrar as creches municipais. Embora a construção de quatro creches tenha ocorrido em 1992, as creches efetivamente passaram a atender em sua capacidade integral<sup>142</sup> em 1994, quando se verifica a expansão do serviço. Em 1998 houve uma diminuição de 6,9% em relação a 1997, justificada pela decisão da Fundação PRO-SOCIAL em oferecer um atendimento mais próximo das condições ideais estabelecidas no quadro 2.

A diminuição da taxa de atendimento em 1998, em Dourados, não tem relação com o movimento apontado por Davies (1999) e Nascimento (1999) com referência à passagem das salas de Educação Infantil para as estatísticas do ensino fundamental, como consequência do FUNDEF. As instituições de Educação Infantil permanecem vinculadas à PRO-SOCIAL, e não à Secretaria Municipal de Educação, o que inviabiliza o processo citado. Mesmo no âmbito da Secretaria Municipal de Educação as salas de pré-escola permanecem fora do ensino fundamental. Apenas o sistema estadual de ensino incorporou as salas de pré-escola ao ensino fundamental em virtude do FUNDEF. A tabela 7 demonstra isso. Dourados, nesse sentido difere do movimento nacional

Verifica-se que a construção de creches teve seu período forte na administração de Braz Melo<sup>143</sup> no período de 1989 a 1992, sendo ao todo sete creches construídas, todas anexas aos CEUs. Entretanto, não são todas as creches municipais que têm prédios próprios, existem creches funcionando em prédios cedidos sob a forma de comodato<sup>144</sup>. É o que acontece com as creches Frutos do Amanhã e Recanto da Criança. O período acima referido é marcado pela promulgação da Constituição Federal que ocorreu em 5 de outubro de 1988, e pelo

---

<sup>142</sup> Por questões políticas, sabe-se da importância da inauguração de obras e edificações de prédios públicos sem a conclusão integral da obra. Nesse sentido, os aparelhos iniciam suas atividades parcialmente. Outros fatores incidem nesta questão como a chamada da população, matrícula das crianças, lotação e seleção dos profissionais e o início do ano letivo coincidente com o início do ano civil.

<sup>143</sup> Ao longo desse período, Dourados teve como prefeito:

- De 1986 a 1988 – Luiz Antônio Alvarez Gonçalves;
- De 1989 a 1992 – Antônio Genelhu Braz Melo;
- De 1993 a 1996 – Humberto Teixeira;
- De 1997 a 2000 – Antônio Genelhu Braz Melo.

período de intensas reivindicações da sociedade civil organizada, tendo em vista a ampliação do sistema de proteção social deflagrado com a Constituição Federal (Draibe, 1995).

A segunda administração de Braz Melo não foi contemplada com nenhuma construção – 97 e 98 – e a previsão de entrega de dois prédios destinados a creches<sup>145</sup> está definida para dezembro de 2000, período que coincide com o final da atual gestão. No período de 1989 a 1992 (primeira gestão do atual prefeito) foi realizada a construção de sete prédios destinados a creches, sendo essa a gestão de maior incidência de construção de instituições desse tipo. Portanto, verifica-se que não se trata de ações de interesses políticos ou partidários próprios e individuais de cada projeto de administração municipal.

A realidade que impulsiona a maior incidência do crescimento do atendimento infantil no período de 1989 a 1997 implica fatores como a mobilização social e a ampliação do sistema de proteção social brasileiro nesse período, como descrito por Campos, Rosemberg, Ferreira (1989) e Draibe (1994). Após a aprovação da LDB (lei n. 9.394/96) e da Lei do FUNDEF (lei n. 9.424/96), principalmente quando se constitui a crise do fundo público (Oliveira, 1998) e a reforma do Estado brasileiro, adota-se um segundo estágio de reformas (Souza, Carvalho, 1999); o ensino fundamental passa a ser prioritário em detrimento das demais etapas da educação básica, diminuindo os recursos para o investimento em construções de equipamentos para a Educação Infantil.

O atendimento público municipal da infância de 0 a 6 anos em Dourados é formalizado na década de 80. O primeiro prédio construído destinado ao funcionamento de creche – a Creche André Luiz – ocorreu em 1980, pela iniciativa da sociedade civil, organizada através do Centro Espírita André Luiz. Outras três creches particulares surgiram até 1984, sendo elas a Creche São Francisco em 1983 e as Creches Recanto da Criança e Recanto Raízes, em 1984.

A primeira creche municipal de Dourados, a Creche Maria de Nazaré, começou a funcionar em 1984. Em 1986 foram construídos os primeiros prédios

---

<sup>144</sup> Comodato é a forma de contrato realizado pela prefeitura municipal com particulares, para a cedência do imóvel, sem que para isto a prefeitura venha a pagar aluguel. De acordo com o art. 1.248 do Código Civil “O comodato é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis. Perfaz-se com a tradição do objeto.”

<sup>145</sup> Segundo o técnico da Pro-Social, Albino Ávalos Arzamendia, há duas creches em construção, sendo uma na Vila Vieira e outra no Jardim Itália, e há ainda um projeto para mais duas unidades na Vila São Brás e no distrito de Vila Vargas. O que vem dificultando a consecução destes projetos é a falta de recursos financeiros.

destinados às creches municipais, sendo um para o funcionamento da Creche Maria de Nazaré já em funcionamento, e o outro foi inaugurado em 08.09.86, destinado à Creche Raio de Sol, que funciona em convênio com a Igreja Presbiteriana Independente. Até 1988 Dourados contava com 5 creches e uma Unidade do Projeto Casulo, que funcionava no Centro Social Urbano, em convênio com o PRODAC e o FASUL.

Em Dourados, a expansão do atendimento à infância de 0 a 6 anos configura-se no período de 1989 a 1996, período definido na legislação pela promulgação da Constituição Federal, como já mencionado, e sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 20.12.96. Após 1996, o atendimento estacionou e apresentou uma pequena queda em 1998, conforme dados constantes na tabela 7.

Como forma de ilustrar melhor a expansão do atendimento em Dourados, tomam-se os dados da tabela 7, que são relacionados com os dados da população de 0 a 6 anos de acordo com os dados oficiais divulgados pelo IBGE (Censos de 1970, 1980, 1991 e a Contagem da população de 1996).

**Tabela 12 - População de Dourados na faixa etária de 0 a 6 anos nos censos demográficos de 1970, 1980, 1991 e Contagem da População de 1996, em comparação com o número de crianças atendidas em instituições filantrópicas, municipais, estaduais e particulares**

	População de 0 a 6 anos	Atendimento prestado	Porcentagem
<b>1970</b>	7.024	158	2,25
<b>1980</b>	16.641	757	4,55
<b>1991</b>	22.336	3.424	15,33
<b>1996</b>	22.770	4.615	20,27

Fontes: IBGE, Gressler e Rachi, SEPLAN (elaboração própria)

Embora os dados apontem para a expansão da taxa de atendimento, verifica-se que o movimento do crescimento tem assumido proporções diferentes. Explicando os números, tem-se que o aumento do índice de atendimento configurado de 1970 a 1980 foi na ordem de 100% ; de 1980 a 1991 o índice de crescimento foi em torno de 245%. Contudo, no período posterior, que abrange 1995 a 1998 o aumento efetivado foi em torno de 27% , índice bem menor levando-se em conta a média da taxa de crescimento anterior, em torno de 172,5%. Tem-se que levar em conta que o índice de 27%, apontado de 1991 a 1996, foi viabilizado também pelo movimento de estabilização da população, que teve um crescimento próximo a 2%,

enquanto nos anos anteriores a média de crescimento da população era em torno de 83%.

Os números apresentados, bem como os constantes na tabela 7 sinalizam um atendimento um pouco menor do que a média brasileira. Embora os anos não sejam coincidentes entre o levantamento municipal e o nacional, apenas o ano de 1980, optou-se por usá-los como uma forma de ilustração, tendo em vista a dificuldade de se levantarem dados estatísticos sobre esse nível da educação básica<sup>146</sup>. De certa forma esses dados permitem obter-se uma visão geral do atendimento em Dourados em relação à média nacional, guardando as respectivas proporções<sup>147</sup>. Conforme dados fornecidos pela COEDI/MEC:

**Tabela 13 - Taxa brasileira de atendimento: crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas, nos anos de 1980, 1988 e 1995**

Ano	População de 0 a 6 anos	Crianças atendidas	Atendimento - %
1980	22.536.396	1.335.317	5,9%
1988	23.407.707	3.375.834	14,4%
1995	21.375.192	5.343.979	25,1%

Fonte: Brasil, 1998b; 1994b (elaboração própria)

À primeira vista, os dados quantitativos têm mostrado avanços, mas não tem sido apontada a queda da taxa de crescimento do atendimento configurado em 1995. Também não tem sido apontada a taxa das crianças não atendidas, a qual representa a grande parcela das crianças de 0 a 6 anos. Conforme se verifica pela inversão da análise constante na tabela 12, apresentada na tabela 14, a seguir exposta:

**Tabela 14 - População de Dourados na faixa etária de 0 a 6 anos nos Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e Contagem da População de 1996, em comparação com o número de crianças não atendidas**

	População de 0 a 6 anos	Crianças não atendidas	% do não atendimento
1970	7.024	6.866	97,75
1980	16.641	15.884	95,45
1991	22.336	18.912	84,67
1996	22.770	18.155	79,73

Fonte: Tabela 12 (elaboração própria)

<sup>146</sup> Conforme consta no PNE (versão aprovada na Câmara de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal) “(...). São dados incompletos, mesmo porque só agora as creches começam a registrar-se nos órgãos de cadastro educacional” (Brasil, 1999:11)

<sup>147</sup> Como não houve contagem oficial da população nos anos de 1988 e 1995 poderia ser tendencioso estimar a taxa de crescimento da população.

Portanto, enquanto o número de matrículas cresceu de 757, em 1980, para 3.424 em 1991, também cresceu o número de crianças não atendidas, que era de 15.884 em 1980 e passou a 18.912 em 1991. Apenas de 1991 para 1996 apresentou-se uma diminuição em números absolutos de 757 crianças. A superação dessa defasagem não tem sido sinalizada pelas políticas públicas, nem na ação institucional local. Outro ponto não mencionado que influencia a melhora nas taxas de atendimento é a relativa estabilização ou redução da taxa do crescimento populacional, apontada tanto nos dados locais como nos dados nacionais constantes na tabela 13.

Os dados estatísticos que retratam as taxas de atendimento às crianças de 0 a 6 anos são diferentes em se tratando de creche e de pré-escola. Em Dourados essa diferença pode ser visualizada nos números do atendimento efetivamente prestado, quando se verifica que o número de crianças atendidas na faixa etária de 4 a 6 anos (pré-escola) tem uma média do número de atendimento de aproximadamente 27% a mais do que aquele realizado na faixa etária de 0 a 3 anos (creche), conforme tabela 15:

**Tabela 15 - Número de crianças atendidas por faixa etária nas creches municipais de Dourados, no período de 1988 a 1998**

Ano	Atendimento de 0 a 3 anos	Atendimento de 4 a 6 anos	Total
1988	55	95	150
1989	83	141	224
1990	110	190	300
1991	138	237	375
1992	165	285	450
1993	205	370	575
1994	315	560	875
1995	322	588	910
1996	447	683	1.130
1997	490	885	1.375
1998	420	860	1.280

Fonte: PRO-SOCIAL (elaboração própria)

A diferença apresentada por esses números representa um atendimento superior para a faixa etária de pré-escola em torno de 34,37% em relação ao serviço prestado à faixa etária de creches, uma vez que a pré-escola atende 67,18% das crianças de 0 a 6 anos que procuram as Unidades de Educação Infantil municipal e a creche atende 32,81%. Essa diferença em torno de 34,37% pode parecer pequena, mas é preciso lembrar que esses números referem-se restritivamente às creches municipais. Tomando-se os dados das escolas estaduais e municipais, que oferecem o atendimento na faixa etária de 5 a 6 anos (pré-escola), esse número tem um aumento significativo.

Ao se tentar levantar esses números, deparou-se com uma imprecisão de dados na área, uma vez que o conceito de pré-escola e Educação Infantil nas estatísticas locais não é bem definido. Também contatou-se que as crianças de 6 anos, matriculadas nas creches municipais, freqüentam as pré-escolas municipais no período vespertino e com isso incidem duas vezes nas estatísticas oficiais. O órgão responsável pelo levantamento estatístico no Estado de Mato Grosso do Sul é a Divisão de Estatística da Secretaria Estadual de Educação (DE/SED), mas percebem-se, ainda, alguns equívocos no levantamento dos dados em relação a Educação Infantil. Por exemplo as escolas particulares incluem no levantamento da pré-escola todas as matrículas de crianças na faixa etária de 0 a 6 anos, enquanto a SEME e a SED computam apenas as crianças de 4 a 6 anos. Dentro da própria rede municipal de ensino obtiveram-se os seguintes dados sobre a taxa de matrícula na pré-escola municipal de Dourados:

**Tabela 16 - Taxa de matrículas na pré-escola da rede municipal de ensino de Dourados, de acordo com dados fornecidos pela SEME e pela DE/SED, apresentando a diferença nos dados dos dois órgãos**

Ano	SEME	DE/SED	Diferença nos Dados
1993	1.405	2.115	710
1994	1.639	2.207	568
1995	1.611	2.545	934
1996	1.799	2.476	677
1997	1740	1.621	119

Fonte: Tabela 6 e SEME (elaboração própria)

Portanto, verifica-se que no espaço local ainda não foi possível a sistematização das informações sobre a Educação Infantil de forma integrada e “apoiado em mecanismos e processos adequados de levantamento e tratamento de

dados. (...) essencial para a formulação e avaliação de políticas públicas” (Brasil, 1994a: 26), como previsto no Documento “Política Nacional de Educação Infantil” do MEC.

Desde 1989, Rosenberg (1989) já apontava para o desencontro de estatísticas em relação ao atendimento à criança de 0 a 6 anos, o qual ainda se mantém.

Uma avaliação da cobertura, da demanda e da caracterização da clientela ou do sistema de atendimento à criança de 0 a 6 anos através de creches e pré-escolas no Brasil é tarefa bastante difícil, apesar das tentativas de vários pesquisadores nos últimos anos. Os resultados a que se chega são sempre aproximativos e insatisfatórios. Se é verdade que a qualidade das estatísticas educacionais para outros níveis de ensino vem sendo questionada em vários estudos, no caso da criança de 0 a 6 anos a situação é mais grave, dada a duplicidade das formas de atendimento (creche e pré-escola), a imprecisão e variabilidade dos conceitos de creche e pré-escola e a diversidade de unidades de coleta de dados utilizados pelos diferentes organismos (Rosenberg, 1989: 37).

## **9. A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL E OS MOVIMENTOS SOCIAIS LOCAIS**

### **9.1. A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL E O CONCEITO DE EDUCAÇÃO INFANTIL**

Toma-se, como forma de verificar a participação dos movimentos sociais locais, o processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal iniciado em 1989, as Atas da Câmara Municipal, e os procedimentos internos como requerimentos, indicações e moções de autoria dos vereadores, realizados no período de 1988 a 1996. A compreensão do nexo entre sociedade civil e Estado local que engendram a concepção de Educação Infantil douradense perpassa pela análise dos documentos constantes na Câmara Municipal, pois é nesse contexto que se verifica a mediação realizada pelos representantes locais – os vereadores – entre poder executivo e comunidade.

O início do processo de elaboração da LOM foi instaurado pela Câmara Municipal através do endereçamento de ofícios, solicitando aos segmentos sociais locais propostas para a configuração do texto da lei. Das respostas obtidas, duas continham solicitações sobre creches. Uma delas era assinada por Zilda

Cavalcante, presidente da UDCM<sup>148</sup> na qual estavam configurados 2 itens referentes à Educação Infantil dos doze itens propostos, datada de 19.12.89:

Item 4 - Assegurar às crianças de 0 a 6 anos, de pais carentes, cujo vencimento familiar seja de até três salários mínimos, o acesso à creche pública municipal.

(...)

Item 8 – Assegurar a cesta básica as famílias carentes que possuem crianças até três anos de idade.<sup>149</sup>

O outro documento que solicita creches é o do SINTED (Sindicato dos trabalhadores em Educação), sobre o qual vale mencionar que, desde 1983, esse sindicato vem requerendo ao poder público local a doação de terreno para a instalação de uma creche, conforme consta na Ata da 12ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Dourados – Exercício de 1983 de 06.06.83<sup>150</sup>.

Houve ainda o requerimento da vereadora Lori Alice Gressler, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que sob a forma regimental, solicitou que fosse inserida no texto da LOM, em 18.12.89, a seguinte proposta:

Art. 2º - O município deverá, nas creches e escolas da rede municipal, submeter anualmente, e gratuitamente, as crianças e exames oftalmológicos e audiológicos.

Há que se fazer menção, ainda, à omissão dos conteúdos de algumas das propostas da temática sobre creches. Das propostas de emendas ao projeto de lei orgânica, ressalta-se a da UDAM, constante no ofício 33/90, de 28.02.90, tendo em vista a relação de possíveis interesses das comunidades de bairros em solicitar a implantação de creches. Destaca-se do texto da emenda o teor de seu conteúdo, que versava sobre: tribuna livre; participação popular no orçamento municipal; desenvolvimento urbano; planejamento e controle municipal e recursos financeiros à

<sup>148</sup> A Associação dos Clubes de Mães fica localizada na Av. Marcelino Pires, s/n.º, Terminal Rodoviário de Dourados, Centro. Fone: OXX (67) 421 – 4029 e 421 – 0651.

<sup>149</sup> Documento obtido junto ao Arquivo Central da Câmara Municipal de Dourados.

<sup>150</sup> No texto da Ata consta o requerimento de “n.º 213/83 de autoria dos vereadores: Carlos Roberto Cristino de Oliveira e Erisvaldo Mendonça dos Santos ambos ligados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); solicitando a doação da área de terra com 857,20 m² para a Associação Douradense de Professores para a instalação de uma creche, para atendimento aos filhos dos professores da rede Federal, Estadual, Municipal e Particular; (...) Todos os requerimentos foram aprovados por unanimidade de votos” (Ata da 12ª Sessão ordinária da Câmara Municipal de Dourados, de 06.06.83)

UDAM. O documento era omissivo quanto à solicitação para implantação de creches municipais<sup>151</sup>.

Quanto ao projeto de Lei Orgânica do Município votado em 1º turno, verificou-se a alteração do art. 231, IV – “Atendimento em creches e pré-escolas à crianças até 7 anos de idade” para “Atendimento em creches e pré-escolas à crianças até 6 anos de idade<sup>152</sup>”. Ainda, a outra modificação ao projeto foi a supressão da alínea b – do artigo 235 “Para o funcionamento das creches comunitárias e escolas serão aproveitados os moradores das localidades onde as mesmas estiverem instaladas, respeitando assim, o conhecimento e as condições locais”.

O que se percebe do processo de elaboração da Lei Orgânica Municipal de Dourados é que a creche, desde sua versão preliminar votada em primeiro turno e depois confirmada em segundo turno, permaneceu fora do sistema municipal de ensino, como uma questão que se apresentou de forma consensual uma vez que todos os partidos, mesmo de interesses diferentes, concordaram com a redação final do texto, tendo poucas discussões em torno da creche circundadas por questões de ordem técnica. A mobilização social visualizada durante o processo, efetivou-se de forma incipiente, constituindo-se por interesses corporativistas, principalmente do servidor municipal – o destaque dado na lei – tendo em vista a configuração das demais proposições solicitadas, constantes nos vinte artigos sobre os servidores municipais, configurados no texto da LOM entre os artigos. 84 e 104 .

A concepção de Educação Infantil, implícita nos requerimentos oficiais, assume contornos determinados historicamente, como a dicotomia entre creche e pré-escola e a função de assistência educativa<sup>153</sup> da creche. Ainda se observa a atribuição da responsabilidade pela implantação das medidas sociais ao Estado, que embora mais recente – a partir do final dos anos 80 – condiz com a lógica nacional democrática, instalada com a ampliação do sistema de proteção social brasileiro, configurado na Constituição Federal. Nos requerimentos locais dos movimentos sociais organizados, verifica-se que o conceito de creche é tido como um espaço de guarda, à medida que propicia o ingresso e a permanência das mulheres no mercado de trabalho, conforme consta nos ofícios encaminhados à

---

<sup>151</sup> Por se constituir como uma emenda ao projeto de LOM o documento continha mais de 300 assinaturas, conforme exigência da Resolução da Câmara Municipal n. 001 de 13.11.89

<sup>152</sup> Atualmente este dispositivo consta no texto da LOM em vigor no art. 226, IV.

<sup>153</sup> O termo “assistência educativa” foi usado por Franco (1988) para diferenciar das ações cuja concepção são de uma “educação assistencializada”.

Câmara Municipal durante o processo de elaboração da LOM. A função assistencial educativa emerge quando atribui o benefício da creche aos carentes. Nesse sentido a creche permanece subjacente ao conjunto das demais medidas sociais, como a distribuição de cestas básicas às famílias com filhos menores de 3 anos, de acordo com as solicitações da UDCM .

Outro dado relevante que fortalece essas afirmações estão presentes nas indicações dos vereadores, as quais solicitam a construção de creches. A população faz suas reivindicações junto aos seus representantes eleitos, os vereadores, tendo sido observado que, em 1991, a população requereu a construção de creches, tendo em vista o fluxo<sup>154</sup> de indicações sobre o assunto endereçadas pelos vereadores ao poder executivo. Esse encaminhamento coincide com o período em que se concentrou a construção de creches em Dourados, realizada na gestão 1989 – 1992. Nem todas as solicitações se efetivaram<sup>155</sup>, pois dos bairros mencionados foi contemplado com a construção de uma creche o Jardim Monte Líbano, em 1996 (Unidade de Educação Infantil Ivo Benedito Carneiro). Quanto às demais indicações para os bairros Jardim Ouro Verde e BNH 4º Plano não foram concretizadas. No entanto ressalta-se o teor dos textos das indicações redigidas pelos vereadores a partir da solicitação da população, e que denotam a concepção de Educação Infantil implícita, conforme se pode verificar:

A construção de uma creche no Jardim Ouro Verde virá atender as solicitações constantes das mães daquele bairro. Já que a necessidade de trabalhar para ajudar no sustento do lar torna-se imprescindível a instalação desta instituição.

O atendimento desta reivindicação trará benefícios de ordem social à comunidade, valendo lembrar que a construção de creches é, antes de tudo um dever legal. (indicação n.º 129/91 dos vereadores José Carlos Cimatti Pereira (PFL)e Francisco Moraes Chico Costa (PMDB), de 14.05.91)

O BNH 4º Plano é um bairro super-populoso e, a maioria das mulheres do local, trabalham fora, não tendo como contar com um lugar onde deixar seus filhos.

Por isso, achamos ser prioridade a construção de uma creche naquele bairro, pois será de alcance a uma grande comunidade, a qual carece dos benefícios sociais empreendidos pela municipalidade. ( Indicação n.º 248/91 dos vereadores José

<sup>154</sup> Todas as indicações que tratam sobre creche, no total de quatro, foram redigidas no mesmo ano, 1991.

<sup>155</sup> Segundo dados obtidos junto ao PRO-SOCIAL, está em construção a creche do Jardim Ouro Verde.

Carlos Cimatti Pereira, Lori Alice Gressler (PTB) e Eduardo Laier (PFL), de 01 de agosto de 1991)

Levamos ao conhecimento desta Prefeitura, que a população do referido bairro encontra-se satisfeita com as obras de pavimentação asfáltica realizada no local, porém existe uma grande necessidade de creches no bairro, para atender as inúmeras mães que trabalham fora e não contam com um lugar adequado para deixar seus filhos.

Esperamos então, contar com mais este benefício para o Jardim Ouro Verde, o que certamente aumentará a satisfação de seus moradores para com a municipalidade (Indicação n.º 396/91 dos vereadores Alberto Alves dos Santos, José Carlos Cimatti Pereira (PFL), Lori Alice Gressler (PTB) e Francisco Moraes Chico Costa (PMDB), de 25.09.91)

Este é um serviço necessário ao bairro, pois oferece a população um local apropriado e seguro, onde as mães trabalhadoras possam deixar suas crianças, sem preocupações para ajudar no sustento do lar. (Indicação n.º 568/91 dos vereadores Carlos Roberto Cristino de Oliveira (PMDB) e Francisco Moraes Chico Costa (PMDB), de 04.12.91, grifos meus).

Em todas as indicações, as justificativas apontadas conceituam creches como um local “adequado e seguro” onde as mães que trabalham fora podem deixar seus filhos, e ajudar no sustento do lar. Ainda pontuam a creche como um benefício social, inserindo-a no bojo das medidas sociais, como a pavimentação asfáltica, prevista na indicação n.º 396/91. E nesse sentido a creche, passa a ser considerada função do Estado, conforme consta na indicação 129/91 “valendo lembrar que a construção de creches é, antes de tudo um dever legal”.

O texto final da LOM contextualiza-se com o movimento social, político, econômico e cultural brasileiro, evidenciado no final dos anos 80 e início dos 90. A LOM procurou contemplar o propósito de ampliação do sistema de proteção social enfatizado na Constituição Federal.

Freitas (1997) analisando a LOM, afirma que

Outro aspecto posto em destaque, na LOM, foi a vinculação da política educacional a políticas sociais assistenciais, mediante a relevância atribuída à ‘implantação de programas suplementares de alimentação, assistência à saúde e material didático escolar’. Estes programas compareceram, na LOM, na qualidade de princípio de ensino (art. 220, V) e a eles foram acrescentados o ‘atendimento

social escolar' (art. 221,VI), a 'assistência do psicólogo educacional' (art. 239) e os 'programas de transporte escolar' (art. 236). (...).

Na medida em que a LOM põe ênfase nas intencionalidades compensatórias e de atendimentos emergenciais, confunde-se os projetos assistencial e educacional, bem como os espaços da educação escolar e de saúde pública. Delineia-se, assim, uma escola pública municipal legitimadora do Estado local e do poder político dirigente, instrumento de controle e contenção de demandas sociais (Freitas, 1997: 89-90).

Portanto, tem-se que a Educação Infantil vincula-se ao projeto educacional, à medida que outras ações sociais passam a integrar o espaço educacional, como a assistência médica, odontológica e psicológica. No entanto, embora a Educação Infantil na LOM esteja constituída como dispositivo legal vinculado à educação, não vislumbra efetivar-se como a primeira etapa da educação básica, à medida que a implementação das ações referentes à Educação Infantil são constituídas como próprias da esfera assistencial.

A LOM manteve os princípios definidos na Constituição Federal conforme dispõe o art. 221:

Art. 221 – O dever do Município com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I – ensino fundamental obrigatório e gratuito;
- II – atuação prioritária no ensino fundamental e no pré-escolar;
- III – atendimento educacional aos portadores de deficiência, criando organizações específicas capazes de atendê-los;
- IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças até seis anos de idade;
- V – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VI – atendimento social escolar para integração e adaptação do aluno.

§ 1º - Toda escola municipal a ser construída deverá abrigar instalações adequadas ao atendimento pré-escolar. (...)

Mas esses princípios quando implementados na ação institucional local reproduzem a concepção de Educação Infantil construída socialmente, conforme já apontado no processo de sua elaboração e materializado no texto legal.

Os princípios legais reproduzidos na LOM ressaltam a atuação prioritária municipal concernente à esfera do ensino fundamental e pré-escolar. Conseqüentemente reafirmam a ruptura entre creche e pré-escola. Deste modo a creche fica circunscrita fora do sistema municipal de ensino, uma vez que o conceito

de educação básica implícito à LOM<sup>156</sup> pressupõe a educação formal e escolarizada, em outras palavras, o ensino fundamental. Em termos práticos, esse princípio desvinculou a creche da Secretaria da Educação, uma vez que suas ações estão subjacentes aos programas assistenciais. O parágrafo primeiro corrobora essa afirmação, quando se preocupa com as instalações das *escolas*, as quais devem atender à pré-escola (que passa a ser vista como escola). Nesse contexto, por exclusão, a creche não é escola. O inciso primeiro torna o Ensino Fundamental direito público subjetivo<sup>157</sup>, portanto obrigatório e gratuito, evidenciando a responsabilidade do Estado, enquanto esfera municipal (art.226), sendo tutelado pelo Ministério Público<sup>158</sup>. A creche é tida como um benefício à família, uma medida social, no sentido de contribuir com a distribuição mais equitativa da riqueza, servindo, ainda, como uma resposta do Estado à demanda da população e à crise instaurada no município, quando a partir da década de 80 verifica-se, em Dourados, a ampliação da população urbana e a conseqüente suburbanização. Nessas condições as instituições de Educação Infantil são consideradas como medidas de assistência educativa, tendo um caráter focalizado e seletivo. Os princípios de gratuidade, universalidade e equidade, por outro lado, ficam restritos ao ensino fundamental.

No artigo 225 da LOM é definido o conceito de creche, nos seguintes termos:

Art. 225 – O Município criará e manterá creches comunitárias e escolas para os filhos de famílias carentes, preferencialmente nos bairros onde residem, para a guarda e educação das crianças de idade até seis anos, mediante os seguintes critérios:

- I – a instalação das creches comunitárias e escolas dar-se-à prioritariamente em comunidade com maior necessidade, definidas por anterior levantamento sócio-econômico, realizado pelos órgãos municipais competentes conjuntamente com as associações comunitárias e supervisão dos órgãos responsáveis pela educação e saúde;
- II – as creches comunitárias e escolas devem ser organizadas oficialmente e sem fins lucrativos.

Pelo dispositivo supracitado verifica-se que à creche está atrelado o termo comunitária; já ao conceito de escola, não. Verifica-se que o termo

<sup>156</sup> O conceito de educação básica implícito às diretrizes internacionais e na política educacional brasileira torna-se sinônimo de Ensino Fundamental.

<sup>157</sup> Isso implica em afirmar que o não-cumprimento desse direito é passível de mandado de injunção.

<sup>158</sup> O Ministério Público da cidade de Camapuã-MS já usou de suas prerrogativas ao exigir que a Secretaria de Educação do estado de Mato Grosso do Sul matriculasse as crianças com 6 anos de idade no 1º ciclo, conforme dispõe o art. 87, § 3º,I; já referenciado na primeira parte deste trabalho.

comunitária pressupõe a comunidade como parceira da creche, diminuindo a responsabilidade estatal. Implicitamente a LOM definiu educação das crianças de 0 a 6 anos como responsabilidade de todos. Neste caso incluem-se a família, a comunidade, enfim a sociedade civil, relativizando sua responsabilidade com a garantia desse nível da educação básica, o que não acontece com a escola de ensino fundamental. Ao empregar o termo creche comunitária a LOM a desvincula do sistema municipal de ensino, que é composto pelas “instituições de educação pré-escolar, de ensino fundamental e de segundo grau<sup>159</sup>” (art. 222). Esse princípio denota algumas das estratégias da reforma do Estado que pressupõe uma nova relação entre Estado e sociedade, que se correlacionam com as diretrizes dos organismos internacionais, explicitando um novo conceito de público. Há outros dispositivos que se alinham a essas características, como a criação da escola politécnica e a presença dos indicativos de parcerias e convênios com o estado e união, (art. 223) e, sobretudo, a participação social e comunitária presente em vários artigos como 219, 224, 228, 229, 231 e 232. (ver anexo 2)

Historicamente, as instituições públicas de Educação Infantil em Dourados não se construíram por uma trajetória de lutas abertas em movimentos sociais<sup>160</sup> que evidenciassem a constituição de instituições por parte da própria comunidade. As instituições criadas pela sociedade civil, geraram entidades filantrópicas, como o Lar Santa Rita de Cássia, a Creche André Luiz, a creche São Francisco, as quais permanecem como instituições privadas, com exceção da creche Recanto da Criança, que foi municipalizada em 1998. A maioria<sup>161</sup> das creches em Dourados são mantidas pelo poder público municipal, e a LOM ratifica esse princípio quando afirma que “o Município criará e manterá creches comunitárias. A denominação creche comunitária tem sido empregada na esfera nacional com diferentes conotações, mas todas pressupõem o envolvimento direto da comunidade por meio de trabalho voluntário na consecução das atividades, conforme relata Franco (1988) ao descrever a Creche Comunitária do Varjão-DF e Filgueiras, sobre o Movimento de Luta por Creches em Belo Horizonte e Contagem:

(...), a creche é comunitária no sentido de que ela não deve ser estática, isolada, na comunidade, mas, ao contrário, é o ponto de partida para que a comunidade,

<sup>159</sup> A LOM não emprega o termo Ensino Médio.

<sup>160</sup> Como relatado por Filgueiras (1994) sobre as Creches Comunitárias em Belo Horizonte e o Movimento de Luta por Creches ( MLPC).

grupos, instituições aprendam a tentar trabalhar juntos para a solução de problemas comunitários, para a promoção social da clientela carente.(...). A LBA forneceu todo o material de construção e aos moradores em regime de mutirão, coube construir, (...). A LBA estipulou a cobrança de uma taxa equivalente a 4,5% do salário mínimo por criança. Esses recursos destinam-se a pagar as mães que se ocupam da creche fazendo o trabalho de cozinha e da limpeza e lavanderia (Franco, 1988: 37 – 40).

O fato de a população assumir grande parte da responsabilidade no atendimento à infância é uma novidade na história da instituição creche no Brasil

Nos anos 1978-9 foram criadas, na aglomeração de Belo Horizonte e Contagem, de maneira isolada e improvisada, as primeiras experiências comunitárias de guarda das crianças. Tratava-se de iniciativas de mulheres habitando bairros pobres, que a princípio contavam apenas com o apoio dos vizinhos, das mães das crianças e, às vezes, do padre da paróquia mais próxima (Filgueiras, 1994: 19).

Mas ao analisar a ação institucional local, observa-se que o poder público tem construído as creches, as quais são mantidas integralmente pelo poder público municipal, o que poderia contribuir, inclusive, como uma estratégia de controlar e conter as demandas (Freitas, 1997). A única creche conveniada é a Creche Raio de Sol, cujo convênio foi firmado entre a Prefeitura de Dourados e a Sociedade Diaconal da Igreja Presbiteriana Independente de Dourados.

O caráter aparentemente contraditório do conceito de creche comunitária previsto na LOM em relação ao atendimento realizado, é explicitado quando se verifica que logo após sua sanção foi ampliado o índice de atendimento infantil pela esfera pública municipal, inclusive com a construção de equipamentos específicos com recursos totalmente públicos, conforme previsto na tabela n.º 11. Assim, o conceito de creche comunitária harmonizava-se com o princípio de participação social e comunitária que se pretendia aplicar às instituições sociais, presente no discurso hegemônico do contexto nacional e internacional, conforme estava previsto na legislação e no debate da época:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, (...), à liberdade e à convivência familiar e comunitária (art. 4º da Lei n.º 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, grifos meus) .

---

<sup>161</sup> São catorze creches municipais e quatro creches mantidas pela sociedade (filantrópica).

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas à esfera estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Constituição Federal, grifos meus).

Assim, a relação a seguir deve ser entendida mais como uma tendência do que como uma possibilidade imediata para todos. Cabe aos Municípios:

(...) participar na gestão e no controle de convênios entre órgãos públicos e instituições privadas sem fins lucrativos, integrando-os ao Sistema Municipal de Educação; (...)

garantir a participação da comunidade no planejamento e na gestão da política de creches e pré-escolas, tanto ao nível municipal como ao nível de cada unidade;

(...) (Campos, Rosemberg, Ferreira, 1989, p.27, grifos meus).

Pela inserção desses trechos, verifica-se que a participação da comunidade estava presente nas discussões e nos textos das leis sancionadas no período circunscrito à elaboração da LOM. Campos, Rosemberg e Ferreira (1989) apontavam tendências de se municipalizar convênios que poderiam ser entre órgãos públicos e instituições particulares, de forma a integrá-los ao Sistema Municipal de Educação. Mas em Dourados reluta-se na vinculação das instituições de Educação Infantil à Secretaria Municipal de Educação (SEME), embora ela esteja prevista no art. 89 da LDB. A partir do ano 2000, a SEME será responsável pelos profissionais das Instituições de Educação Infantil. Nesse sentido vem preparando um concurso de professores, no qual constam as vagas de todas as instituições municipais de Educação Infantil, além das previstas para as escolas municipais do Ensino Fundamental. Mas a administração geral, que inclui a capacitação dos profissionais das instituições, permanecerá vinculada à PRO-SOCIAL, segundo dados fornecidos pela PRO-SOCIAL<sup>162</sup>

A vinculação das creches à Secretaria Municipal de Educação não tem sido possível, não apenas por uma questão política, mas pela concepção de Educação

<sup>162</sup> Entrevista realizada com o técnico da PRO-SOCIAL Albino Ávalos Arzamendia em 24.03.99.

Infantil construída pela sociedade local. Esse fato permeia as várias instâncias municipais.

## **9.2. A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL E A NOMENCLATURA ADOTADA NOS DOCUMENTOS OFICIAIS EM DOURADOS**

Na primeira parte desse trabalho chamava-se a atenção para a nomenclatura das instituições. Dessa forma procurou-se retomar a questão da nomenclatura na esfera local.

Assim, observou-se que o atendimento realizado em Dourados implicou a adoção da nomenclatura Creche Comunitária apenas a duas instituições, a Creche Comunitária Maria de Nazaré e a Creche Comunitária Frutos do Amanhã, no período de 1991 a 1992, conforme consta nas Estatísticas da Secretaria de Educação do estado de Mato Grosso do Sul (DE/SED) e na Lei Municipal n.º 1.672 de 07.05.91, por terem sido criadas pela sociedade civil e só posteriormente municipalizadas. Em termos do fazer institucional não houve diferenciações. No atendimento prestado, em relação às demais instituições, eram identificadas como creches, sem referir-se ao termo comunitária como a Creche Wilson Benedito Carneiro ou a Creche Raio de Sol. A partir de 1993, a denominação de todas as instituições passa por reformulações, sendo adotado como nomenclaturas oficiais os termos Unidade de Educação Infantil para as instituições anexas aos CEUs e Centro de Educação Infantil para as demais instituições. Segundo a Coordenação das Creches Municipais do PRO-SOCIAL<sup>163</sup>, a adequação da nomenclatura procurou seguir os princípios constantes no documento do MEC “Política Nacional de Educação Infantil: Proposta”<sup>164</sup>. A denominação creche permanece para as instituições privadas filantrópicas.

Usualmente, as instituições públicas municipais permanecem sendo chamadas de creche pelos vários segmentos da sociedade de Dourados, conforme pode-se observar nas Leis Municipais que dispõem sobre as instituições de Educação Infantil do município:

---

<sup>163</sup> Entrevista realizada em 25.07.99 com a coordenadora das creches municipais de Dourados, prof<sup>a</sup> Clara Marisa de Oliveira.

<sup>164</sup> Em 1994 este documento passa a se chamar Política Nacional de Educação Infantil, deixando de se configurar como “proposta”.

Art. 1º - Fica denominada “Kátia Marques Barbosa”, a Creche anexa ao Centro de Atenção Integral a Criança e ao Adolescente – CAIC, desta cidade (Lei municipal n. 2.069 de 21 de junho de 1996, grifos meus).

Art. 1º - Passa a denominar-se “Geni Ferreira Milan” a Creche anexa ao CEU da Vila Cachoeirinha, desta cidade (Lei municipal n. 1.927 de 26 de agosto de 1994, grifos meus).

A nomenclatura das instituições de Educação Infantil em Dourados constitui-se uma forma de adequação à política nacional, não tendo partido de uma necessidade de adequação local.

A comunidade não vem oferecendo nenhuma forma de contribuição financeira de acordo com a Coordenação das creches municipais do PRO-SOCIAL, que em entrevista, respondeu negativamente ao questionamento sobre a cobrança de taxas de manutenção dos equipamentos municipais, alegando a inviabilidade da cobrança, pois quando se tentou implantar um sistema de parceria entre a comunidade e as creches municipais verificou-se que as famílias não contribuem e ainda reclamam nas rádios locais. Esses fatos demonstram a concepção do conceito de público como público-estatal. A discussão sobre a implementação do privado não-lucrativo ou do público não-estatal não encontrou ressonância na sociedade douradense, embora a atual gestão tentasse implantar algumas medidas como a cooperativa escolar e a cooperativa da saúde (Projeto SOS Saúde), e mesmo às taxas para a coleta de lixo, a resposta dos segmentos da população foi de repúdio e resignação. Nesse momento, a problemática concernente à relação entre Estado e sociedade está em fase inicial de um processo mais amplo de implementação, embora já esteja delineado na política pública. Verifica-se que a mídia (local e nacional) vem assumindo um papel ativo nesse processo, procurando ressaltar a participação social, tanto no financiamento quanto na execução das medidas sociais.

Em resumo, verifica-se que o termo creche comunitária fica circunscrito na LOM, de modo a referendar o contexto hegemônico no qual se processou a elaboração dessa lei, de modo a garantir o teor das diretrizes nacionais e internacionais.

## 10. A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL IMPLÍCITO AO PROJETO EDUCACIONAL MUNICIPAL

Toma-se o Plano Decenal de Educação para Todos do Município como o projeto educacional municipal, uma vez que foi elaborado com a participação de todos os segmentos relacionados com a área educacional de Dourados, constituindo-se um documento único referente ao planejamento da educação no município.

Além da esfera da legislação municipal, o Plano Decenal de Educação para Todos: 1993 – 2003 (PDEpT-M) explicita algumas questões que merecem ser analisadas, como as metas previstas e as linhas de ações estratégicas constantes no documento, dentro dos eixos apontados na esfera federal (universalização e melhoria da qualidade na educação básica). A importância desse documento refere-se ao processo de sua elaboração, que incluiu a participação<sup>165</sup> dos segmentos ligados à área da educação no município, como as Instituições de Ensino Superior, a Secretaria Estadual de Educação/ Núcleos de Dourados, a Secretaria Municipal de Educação (a gestora do processo) a Fundação PRO-SOCIAL e outros. Portanto, configurou-se a concepção de Educação Infantil implícita aos educadores e profissionais da área.

Tomando-se as proposições constantes no PDEpT-M, verifica-se que o ensino fundamental é o eixo central sobre o qual os outros níveis da educação básica versam de forma subsidiária. Nesse sentido a pré-escola confirma suas características distintas da creche, uma vez que a faixa etária de 4 a 6 anos é mais próxima do ensino fundamental. Assim, tendo como objetivo a universalização da educação básica, o PDEpT-M prevê:

- Elevar a, no mínimo, 50% o atendimento à clientela de 4 a 6 anos.
- Elevar a, no mínimo, 97% o atendimento à clientela de 7 a 14 anos.
- Empreender esforços junto à SED [Secretaria de Educação do estado] para elevar a, no mínimo, 30% a cobertura da clientela do 2º grau.
- Assegurar a melhoria do fluxo escolar, reduzindo a repetência escolar na 1ª e 5ª séries, de modo a promover uma melhoria de 80% nos percentuais de conclusão do 1º grau.

---

<sup>165</sup> Vale ressaltar que alguns representantes das instituições não compareceram a todos os momentos de reuniões conjuntas ocorridas durante o mês de novembro de 1993, mas adotou-se a metodologia de mobilização da sociedade, sugerida no Plano Decenal de Educação para Todos Federal (Freitas, 1997)

- Proporcionar atenção integral a 3.000 crianças e adolescentes, através da construção de um Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAIC).
- Ampliar em pelo menos 80% o atendimento de jovens e adultos na faixa etária de 15 a 29 anos, analfabetos ou subescolarizados, oferecendo-lhes educação básica equivalente às quatro séries iniciais do Ensino Fundamental (p.27 e 28).

Diante disso, a faixa etária de 0 a 3 anos fica circunscrita fora do conceito de educação básica, uma vez que foram omitidas metas em relação a essa clientela. Outros pontos confirmam essa afirmação, quando mencionam as linhas de ação estratégicas para o eixo “universalização com equidade”:

(...) promoção de oportunidades de educação para crianças de 0 a 6 anos, através de:

- adaptação e ampliação da rede física;
- parcerias com entidades da sociedade civil;
- definição da creche enquanto instância educacional e não meramente assistencialista;
- ampliação da oferta de vagas com a construção e funcionamento de três Centros de Educação Infantil (CAICs) (PDRpT-M: 35).

As linhas de atuação apontadas retratam a adequação do Plano Municipal às diretrizes já constantes no Plano Federal, mas não inserem princípios. Basicamente reproduzem os princípios gerais da política nacional, mesmo no item que trata especificamente da creche, mencionam “a definição da creche enquanto instância educacional e não meramente assistencialista”, mas não acrescentam formas, encaminhamentos ou mesmo estratégias locais. Principalmente quando omitem as metas para a universalização da educação básica, as creches.

Ainda referindo-se às linhas de ação estratégicas para o eixo “atendimento às necessidades básicas de aprendizagem e melhoria da qualidade de ensino” o Plano Municipal prescreve uma estratégia, já inserida no contexto nacional, a qual se refere a: “Elaboração, implantação, acompanhamento e atualização de Diretrizes Curriculares destinadas a orientar: (...) o atendimento educacional nas creches (educação básica de 0 a 3 anos)” (p.36). No entanto, o município não elaborou diretrizes para o atendimento em creches e, em 1998 o MEC,

utilizando-se de suas prerrogativas, publicou os Referenciais Curriculares para a Educação Infantil.

O PDEpT-M limitou-se a reproduzir os objetivos determinados na Política Nacional. Quando se refere à Educação Infantil, confirma um atendimento pretendido nessa esfera, que prioriza o ensino fundamental, e neste sentido a pré-escola cumpre um papel complementar, enquanto insere as creches no contexto das medidas sociais, vinculando-as às Instituições de Assistência Social. Diante disso, vem implementando, de acordo com as representações sociais de seus atores no âmbito local, a política traçada no plano federal.

Importa destacar que

(...), este Plano – como o Plano Plurianual de Educação – limitou-se a estabelecer metas e objetivos alheios a qualquer idéia ou iniciativa concreta de programação orçamentária. Cristalizando, desse modo, o descompasso e a dicotomia entre projeto educacional e seu financiamento. (...). Como decorrência, esse Plano adquiriu o cunho de instrumento exclusivo do setor educacional, ficando à margem da programação administrativo-financeira do município (Freitas, 1997: 113).

Esses fatos denotam a inviabilidade de algumas proposições e ainda, a falta de uma integração entre setores internos da prefeitura municipal, que refletem a inviabilidade de se efetivar as metas previstas no PDEpT-M e no documento Política Nacional de Educação Infantil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo a análise da política pública de Educação Infantil formalizada na esfera federal e suas implicações na ação institucional, no âmbito do município de Dourados, no período de 1988 a 1998.

É possível afirmar, de forma geral, que o objetivo proposto foi alcançado porque se evidenciou na interseção das esferas federal e municipal as implicações na ação da Educação Infantil. Entre essas implicações verificou-se a ruptura entre as intenções expressas no documento “Política Nacional de Educação Infantil” do MEC e sua interpretação na esfera local.

A interpretação da política nacional de Educação Infantil realizada no espaço local é marcada, sobretudo, pela política educacional em curso no país, que determina, entre outros fatores, uma não-previsão de recursos financeiros para essa etapa da educação básica. A prioridade da política educacional está centrada no ensino fundamental. Essa centralidade está presente nas diretrizes da política educacional que, aliás, coincide em suas grandes proposições com as diretrizes dos Organismos Internacionais. Ressalta-se entre esses o UNICEF, tendo em vista a sua relação com o atendimento à infância. Conforme Carnoy (1992: 86) explicita: “Alfabetizar eficientemente a massa de crianças de cada país deve ser a prioridade máxima ...”

Nesse cenário, a alfabetização que se realiza no espaço do ensino fundamental passa a ser prioridade na política educacional, podendo ser visualizada na Constituição Federal (art. 211, § 2º), na LDB, no FUNDEF e no PNE/99. Essa questão resulta, ainda, numa diferenciação entre a creche e a pré-escola dentro do contexto da Educação Infantil, uma vez que esta, por envolver a faixa etária mais próxima a do ensino fundamental, passa a ter um atendimento quantitativo superior,

passando em alguns casos a ser concebida como ensino fundamental, com o propósito de dilatar os recursos percebidos com o FUNDEF.

Especificamente em Dourados, até 1996, as taxas de atendimento eram crescentes; observando-se a diminuição da taxa de atendimento à infância de 0 a 6 anos a partir de 1997. O sistema estadual de ensino, em decorrência do FUNDEF, incorporou as salas da pré-escola ao ensino fundamental, o que representou uma defasagem nas estatísticas. Mas, em se tratando do sistema municipal, em 1998, houve uma diminuição real de 6.9% na taxa de atendimento nas creches municipais, pois não houve incorporação das salas de Educação Infantil ao ensino fundamental. Cumpre esclarecer que as creches municipais permanecem vinculadas à Fundação de Assistência e Promoção Social.

Nesses termos, tomando-se a política nacional de Educação Infantil formalizada em documento homônimo, verifica-se que os objetivos de garantia de acesso e qualidade às instituições de Educação Infantil não se concretizam.

Amplia-se a discussão, entre os educadores da área, sobre as implicações da vinculação da pré-escola ao ensino fundamental. Se, por um lado, as crianças de 0 a 6 anos têm os mesmos direitos das crianças da faixa etária de 7 a 14 quanto ao ingresso à escola, por outro lado, a escolarização rígida, nos padrões do ensino fundamental ofertado, implica em não se considerar as condições bio-psico-sociais dessas crianças.

Procurando apontar o lugar e o espaço da Educação Infantil na política pública contemporânea, é possível sinalizar pela permanência da dicotomia entre creche e pré-escola. Não há perspectivas de mudanças para a questão, deixada em aberto na legislação vigente sobre o financiamento das creches, tendo em vista que esse papel ficará, em grande parte, sob a responsabilidade da sociedade civil.

Procurando fazer uma relação mais ampla com essa questão, vislumbra-se uma opção na política pública vigente por uma Educação Infantil, de 0 a 3 anos, financiada pela própria família e pela sociedade civil. Esse modelo de Estado que o Brasil vem implantando, visa a estabelecer um canal de participação com a sociedade, implicando em uma nova relação entre Estado e sociedade na implementação das medidas sociais. Esse modelo parece estar de acordo com o contexto internacional que vem discutindo a “terceira via”.

Conforme explica Costin<sup>166</sup> (1998):

(...).No Brasil, assim como há os estatólatras, há também os mercadólatras, aos quais incomoda imensamente uma tese como a da terceira via. (...). A proposta da terceira via, que reuniria os principais líderes da centro-esquerda no mundo (incluindo o presidente Fernando Henrique), capta a essência deste debate. (...)

O Estado do futuro já é presente por aqui, tanto pelas reformas constitucionais que vêm sendo implementadas quanto pela continuidade dos programas de desestatização, (...). Este é, afinal o único caminho que o Governo tem para oferecer o melhor atendimento a 150 milhões de cidadãos-clientes. Uma sociedade civil atenta e participativa vai conferir a este Estado o perfil mais adequado às suas necessidades. O importante é que o Brasil começou a descobrir, nos últimos quatro anos, que tudo isso é plenamente factível (Costin, 1998: 1-2, grifos meus)

Implícita nessa discussão, está a questão da solidariedade posta no discurso dos Organismos Internacionais, como, também, nos discursos dos teóricos da esquerda (Anderson, 1995 b; Coraggio, 1994; Kurz, 1999). Portanto, identificar as implicações dessa unanimidade significa desvendar as perspectivas para a educação. Para tanto, necessita-se de uma sociedade solidária, capaz de subvencionar as medidas de assistência social. As condições para essa configuração estão postas à medida que o Estado, efetivamente, vem modificando o seu padrão de financiamento do fundo público de reprodução da força de trabalho e do capital, uma vez que procura priorizar o segundo, como alternativa para o desemprego, atualmente considerado um problema estrutural dessa forma de capitalismo vigente.

A Educação Infantil, por ser considerada como uma fração das políticas sociais, passa a ser inserida nesse quadro vindo, portanto, a contribuir na educação do cidadão participativo e parceiro do Estado. Na Educação Infantil, pode-se, ainda, observar um movimento para responsabilizar a família pela educação das crianças, relegando ao Estado os aspectos, focalizados nos mais pobres, de guarda, alimentação e saúde.

Esses dados revelam a concepção de Educação Infantil, principalmente na faixa etária de 0 a 3 anos, como uma etapa “familiar” da educação. Uma vez que o Estado pretende atender apenas a metade das crianças (PNE - Brasil,

---

<sup>166</sup> Ministra do MARE, e com a extinção desse Ministério, na Segunda administração FHC, passa a ser Secretária da SEAP (Secretaria de Administração e Patrimônio) do governo federal, órgão com funções correspondentes ao antigo MARE na atual gestão.

1999), a família continua sendo a grande responsável por essa etapa da educação. Principalmente quando se leva em consideração que as instituições públicas estão estimulando a participação social direta e indiretamente na consecução das medidas sociais, podendo essa participação ser evidenciada na alocação de recursos por meio de bingos, rifas e festas, nos mutirões de reforma e manutenção dos prédios, na participação da gestão através de colegiados e conselhos, etc.

A pré-escola é concebida como a primeira etapa do ensino fundamental, portanto, sob a tutela do Estado. Por outro lado, a creche é concebida como a primeira etapa da educação informal e assim, se insere como uma responsabilidade da família. A creche é a etapa familiar da educação, na medida que a própria família se organiza para atender suas crianças, quer participando ativamente das instituições públicas, quer financiando instituições privadas, pagando babás, ou vizinhas que informalmente adotem esse serviço como uma ocupação, ou ainda, contribuindo para a implementação de projetos comunitários.

A Educação Infantil tem-se constituído numa medida social no sentido de contenção das demandas carentes da sociedade local. Os recursos atribuídos a essa etapa da educação básica têm se limitado aos disponibilizados ao setor de Promoção e Assistência Social, no caso das creches, e em se tratando das pré-escolas para a faixa etária de 5 a 6 anos de idade, reflexivamente, têm sido atribuídos os recursos da educação, uma vez que estão sendo incorporadas ao ensino fundamental.

As medidas concernentes à Política Nacional de Educação Infantil têm sido determinantes da prática municipal, mas a concepção local tem viabilizado movimentos de resistência e de negação de algumas proposições.

Mais especificamente, em se tratando da Educação Infantil, a ausência de previsão orçamentário-financeira na esfera nacional tem facilitado a fragmentação entre os setores internos municipais, assumindo uma complexidade maior, uma vez que, entre os órgãos envolvidos no atendimento à criança pequena não há plano ou projetos sistematizados de ações conjuntas, que permitam uma previsão dos recursos disponíveis e a sua administração. Em Dourados, as creches têm sido mantidas com os recursos destinados à Assistência Social. A partir de 1996, a SEME disponibilizou os professores pertencentes a sua folha de pagamento para atuarem nas creches, com as crianças de 4 a 6 anos. A partir do ano 2000, todos os profissionais da creche serão mantidos com recursos da SEME; os demais encargos financeiros permanecem sob a alçada da Assistência Social, descumprindo a política nacional, que prevê após o ano

2.000, a vinculação das creches aos Sistemas de Ensino (art. 89 da LDB). Essas questões têm ocasionado dificuldades maiores na configuração do projeto educacional pretendido para as creches municipais. O lugar delas está circunscrito à esfera das medidas sociais.

O documento do MEC, “Política Nacional de Educação Infantil” (1994), apontava alguns princípios que deveriam nortear as ações a serem implementadas no interior das instituições de Educação Infantil. Esse documento dizia:

As ações de educação, na creche e na pré-escola, devem ser complementadas pelas de saúde e assistência, realizadas de forma articulada com os setores competentes.(...)

A melhoria da qualidade da Educação Infantil requer a implementação de ações sistemáticas, garantindo que todas as relações construídas no interior da creche e da pré-escola sejam educativas. Disto decorre a necessidade de que estas instituições norteiem seu trabalho numa proposta pedagógica fundamentada na concepção de criança e de educação infantil e nos conhecimentos acumulados sobre os processos de desenvolvimento e aprendizagem na primeira etapa da vida humana (Brasil, 1994: 15-16).

No entanto, as ações implementadas têm-se mantido na esfera administrativa da assistência social e as ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação têm-se resumido na indicação de professores para atuar na faixa etária de 4 a 6 anos (Jardim de Infância), com ênfase à preparação ao ensino fundamental. Por outro lado, as ações da Secretaria de Saúde, têm-se definido pelo atendimento nos postos de saúde e as ações voltadas para as creches sendo de atendimento aos “carentes”, de caráter curativo e emergencial. Os conhecimentos acumulados sobre os processos de desenvolvimento e aprendizagem na primeira etapa da vida humana” (Brasil, 1994a:16) não se têm constituído como uma prerrogativa das creches públicas municipais, uma vez que, como exemplo, nem o atendimento dentário é realizado no âmbito das creches. Não há uma forma de articulação entre os setores (SEME, PRO-SOCIAL e Secretaria Municipal de Saúde) capaz de discutir e definir, conjuntamente, ações integradas, partindo do espaço da creche ou da pré-escola, pois a concepção de Educação Infantil, construída pelos segmentos sociais em Dourados, a pressupõe uma medida social de atendimento aos carentes, circunscrita à esfera da assistência social.

Azevedo (1997), ao explicar o surgimento de uma política pública para um setor, afirma:

(...) um setor ou uma política pública para um setor, constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada. A partir de um problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo a atuação do Estado (Azevedo, 1997: 61).

Pelo exposto, a construção social da concepção de Educação Infantil em Dourados pressupõe a ênfase na “assistência educativa<sup>167</sup>”, sendo que a sociedade não vem discutindo, amplamente, as características da creche e da pré-escola e nem vem exigindo a atuação efetiva do Estado nessa área. Mesmo no contexto nacional, onde se formulam as políticas para a Educação Infantil, define-se essa concepção como “nova”, conforme consta no documento publicado pelo MEC “Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação Infantil”:

- A creche, assim como a pré-escola, é equipamento educacional e não apenas de assistência. Neste sentido, uma das características da nova concepção de educação infantil reside na integração das funções de cuidar e educar (Brasil, 1998: 10, grifos meus).

Mas não se trata de uma concepção “nova”, “velha”, ou “ultrapassada”, como se por força de um documento (ou vários) a concepção pretendida fosse inaugurada. A concepção de educação, e mais especificamente de Educação Infantil, é intrínseca à sociedade, pois é construída, socialmente, com base em sua memória. Com isso não se quer afirmar que as diretrizes pontuadas nos documentos do MEC para a Educação Infantil não são passíveis de se constituírem fatos reais. Pretende-se, apenas, explicitar que a construção da concepção de Educação Infantil está em curso, mas no atual momento histórico faltam as bases materiais para a configuração das diretrizes apontadas como uma concepção de base social. Conforme afirma Azevedo (1997), “(...) a representação é sempre vinculada a um objeto preciso, embora sua significação se estruture e só possa ser captada em suas articulações com outros objetos já apropriados.” (p.64)

De acordo com o projeto de sociedade que se pretende, o qual vem buscando o crescimento e o desenvolvimento econômico, o ensino fundamental vem-

---

<sup>167</sup> Termo empregado por Franco (1988).

se caracterizando como foco central de elaboração e implementação da política educacional. A Educação Infantil nesse contexto permanece subdividida em duas instâncias, a creche e a pré-escola.

As perspectivas que se apontam para uma Educação Infantil única e de qualidade, que não seja prioritariamente assistencial ou, por outro lado, um simulacro do ensino fundamental, não se constitui um fato deste final de século. Mas cumpre ressaltar que ao mesmo tempo que se constitui em um limite posto, pode se transformar em uma possibilidade de sua efetividade se houver uma mobilização e articulação nesse sentido.

## **ANEXO I**

## **ROTEIRO DE ENTREVISTA**

### **I – Identificação:**

Entrevistada: pedagoga Clara Marisa de Oliveira

Instituição: PRO-SOCIAL

Cargo: técnica responsável pela coordenação pedagógica das instituições de Educação Infantil

### **II – Indagações:**

1. Quais as ações desenvolvidas pela PRO-SOCIAL? Quais as ações específicas em relação ao atendimento infantil de 0 a 6 anos?
2. A quem cabe a administração das creches municipais? Qual o envolvimento do PRO-SOCIAL com as creches conveniadas?
3. Qual a relação entre a PRO-SOCIAL e a Secretaria de Educação no atendimento à criança de 0 a 6 anos?
4. O que cabe a cada uma delas na implementação das ações? Existe o envolvimento de outras secretarias com as instituições de Educação Infantil?
5. Por que diminuiu o número de crianças atendidas nas creches municipais em 1998?
6. Qual a política municipal para a Educação Infantil?
7. O que dificulta o trabalho nas creches?
8. Que modificações ocorreram nas creches municipais após a LDB?
9. Qual a sua avaliação, em termos quantitativos e qualitativos, sobre as creches municipais em Dourados?
10. Existem documentos ou registros que poderiam possibilitar o conhecimento do trabalho da PRO-SOCIAL em relação as creches municipais?

## ROTEIRO DE ENTREVISTA

### I – Identificação:

Entrevistado: Albino Ávalos Arzamendia

Instituição: PRO-SOCIAL

Cargo: nessa gestão, técnico responsável pelo Setor de Recursos Humanos

### II – Indagações:

- 1 – Qual a política municipal para a Educação Infantil em Dourados?
- 2 – Como você vê o movimento de expansão das creches municipais? É possível falar em retração do atendimento em Dourados, partindo dos dados de 1998?
- 3 – Que modificações ocorreram nas creches municipais após a Constituição Federal? O documento “Política Nacional de Educação Infantil” publicado pelo MEC trouxe implicações para o trabalho com as creches em Dourados?
- 4 – Você está na PRO-SOCIAL desde 1989, já passou por três gestões municipais diferentes, inclusive esteve nas duas gestões do atual prefeito Braz Melo. Nesse sentido, quais as modificações ocorreram nesse período em relação as creches municipais?
- 5 – Como era, e como está sendo a relação das creches municipais com a Secretaria de Educação?
- 6 – Qual a participação da PRO-SOCIAL no Conselho Municipal de Educação e no Conselho Municipal de Assistência Social? Qual as implicações desses Conselhos para as instituições de Educação Infantil em Dourados?
- 7 – As creches municipais ainda adotam como critério de ingresso da criança à instituição a comprovação do trabalho materno. Por quê?
- 8 – Como você vê a importância das creches municipais para a sociedade douradense?
- 9- Qual sua avaliação sobre as creches municipais nesses últimos dez anos?
- 10 - Existem documentos ou registros desse período (1988 a 1998) sobre as creches municipais?

**ANEXO II**

## LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE DOURADOS-MS /1990

### Título VI

### DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL

### Capítulo VII

### DA EDUCAÇÃO

Art. 219 . A educação, direitos de todos e dever do Município e da família, será promovida e incentivada com a participação da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, aprimoramento da democracia e dos direitos humanos, eliminação de todas as formas de racismo e de discriminação, qualificação para o trabalho e convivência solidária a serviço de uma sociedade justa, fraterna, livre, soberana e ecologicamente equilibrada.

*Parágrafo Único.* A participação da sociedade se dará através de deliberação das entidades civis envolvidas com a educação.

Art. 220. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - gratuidade do ensino público municipal;
- IV - valorização do profissional do ensino, garantindo, na forma da lei, plano de carreira que assegure:
  - a) o aperfeiçoamento profissional continuado, com licenciamento periódico remunerado;
  - b) a liberação de tempo de estudo, no local de trabalho, durante a jornada normal;
  - c) a progressão funcional na titulação e progressão salarial par tempo de serviço;
  - d) a política de incentive e remuneração adicional para as que trabalham no período noturno em locais de difícil acesso ou provimento;
- V - implantação de programas suplementares de alimentação, assistência à saúde e material didático escolar;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - pluralismo de idéias e de concepção e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

VIII - preservação dos valores educacionais regionais e locais.

Art. 221. O dever do município com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I . ensino fundamental obrigatório e gratuito;

II . atuação prioritária no ensino fundamental e no pré-escolar;

III. atendimento educacional aos portadores de deficiência, criando organizações específicas capazes de atendê-los;

IV . atendimento em creche e pré-escola às crianças até sete anos de idade;

V . oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VI . atendimento social escolar para integração e adaptação do aluno.

§ 1º Toda escola municipal a ser construída deverá abrigar instalações adequadas ao atendimento do pré-escolar.

§ 2º O ensino fundamental será ministrado em tempo integral.

§ 3º Todo estabelecimento da zona urbana atenderá ao ensino fundamental de primeiro grau, da primeira à oitava série.

Art. 222. O sistema Municipal de Ensino compreende as instituições de educação pré-escolar, de ensino fundamental e de segundo grau, mantidas e administradas pelo Poder Público municipal e os órgãos de serviços municipais de caráter normativo e de apoio técnico à educação.

Art. 223. O Poder Executivo implantará, gradualmente, escolas politécnicas, objetivando a preparação de mão-de-obra de segundo grau, especializada, na forma que a lei dispuser, podendo celebrar convênios com a União, o Estado e Municípios.

Art. 224. Os diretores e vice-diretores das escolas públicas municipais serão escolhidos mediante eleição direta pela comunidade escolar, na forma da lei.

Art. 225. O Município criará e manterá creches comunitárias e escolas para as filhas de famílias carentes, preferencialmente nos bairros onde residem, para a guarda e educação das crianças de idade até seis anos, mediante as seguintes condições:

I - a instalação das creches comunitárias e escolas dar-se-á prioritariamente em comunidade com maior necessidade, definidas por anterior levantamento sócio-econômico, realizado pelos órgãos municipais competentes conjuntamente com as

associações comunitárias e supervisão dos órgãos responsáveis pela educação e saúde;

II - as creches comunitárias e escolas devem ser organizadas oficialmente e sem fins lucrativos.

Art. 226. O acesso ao ensino obrigatório é gratuito e direito público subjetivo.

*Parágrafo único.* O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público municipal ou sua oferta irregular importa em responsabilidade da autoridade competente.

Art. 227. O ensino é livre à iniciativa privada, de acordo com legislação em vigor.

Art. 228. A lei criará o Conselho Municipal de Educação, órgão consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador do Sistema Municipal de Ensino, com autonomia administrativa e dotação orçamentária própria com atribuições, composição e funcionamento regulados em lei.

*Parágrafo único.* A composição do Conselho Municipal de Educação será estabelecida em lei com a participação da comunidade escolar.

Art. 229. A lei criará comissão de fiscalização escolar composta por representantes dos segmentos organizados da comunidade escolar, encarregada de acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos financeiros destinados à educação.

Art. 230. O Poder Público municipal aplicará trinta por cento de sua receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público fundamental e pré-escola.

*Parágrafo único.* A lei destinará à educação especial cinco por cento dos recursos previstos no caput.

Art. 231. O Poder Público municipal publicará trimestralmente relatório de execução orçamentária da despesa em educação, discriminando gastos mensais, em especial na manutenção e conservação das escolas.

Art. 232. Nos termos da lei, serão instituídos conselhos técnicos escolares formados por representantes eleitos dos segmentos que constituem a comunidade escolar.

*Parágrafo único.* Os conselhos técnicos escolares deliberarão sobre as questões administrativas, pedagógicas, culturais e financeiras no âmbito de cada unidade escolar.

Art. 233. A lei estabelecerá o plano municipal de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzem à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade de ensino; '
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do Município;
- VI - preservação do meio ambiente;
- VII - preservação da saúde.

Art. 234. O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas municipais do ensino fundamental.

Art. 235. As escolas municipais deverão ser devidamente adaptadas para a educação pré-escolar.

Art. 236. O Poder Público municipal desenvolverá programas de transporte escolar que assegurem as recursos financeiros indispensáveis para garantir o acesso de todos os alunos à escola, em especial aos portadores de deficiência física ou mental.

*Parágrafo único.* Os programas previstos no caput e as do inciso V do art. 225 serão mantidos com recursos financeiros específicos que não são os destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino e serão desenvolvidos com recursos humanos dos respectivos órgãos da administração pública municipal.

Art. 237. A comprovação do cumprimento do dever de frequência obrigatória dos alunos no ensino fundamental será feita por meio de instrumento apropriado regulado em lei, a qual determinará as sanções aos pais ou responsáveis pela sua não-observância.

Art. 238. As escolas municipais deverão zelar pela execução de hinos oficiais nas comemorações cívicas.

Art. 239. Fica assegurada a assistência do psicólogo educacional na rede municipal de ensino.

Art. 240. É dever do Poder Público municipal criar e manter bibliotecas escolares para atendimento setorial.

Art. 241. O escotismo será considerado atividade complementar da educação.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

### FONTES PRIMÁRIAS

#### DOCUMENTOS REFERENTES AO ÂMBITO FEDERAL

- BRASIL. *Censo demográfico de 1970*. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.
- \_\_\_\_\_. *Censo demográfico de 1980*. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Educação Pré-escolar: programa nacional*. Brasília: MEC/Secretaria de Ensino de 1º e 2º graus, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. São Paulo: Saraiva, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Normas para construção e instalação de creches*. Brasília: Ministério da Saúde, Secretaria Geral, Secretaria de Organização das Unidades do Sistema Unificado de Saúde. Divisão de Saúde Materno-infantil, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Consolidação das Leis do Trabalho*. [organização de Juarez de Oliveira]12. ed. São Paulo: Saraiva, 1990a.
- \_\_\_\_\_. *Crianças & Adolescentes: indicadores sociais – 1989*. Rio de Janeiro: IBGE/UNICEF, 1990b.
- \_\_\_\_\_. Lei n.º 8.069/90. Estatuto da Criança e do Adolescente. Campo Grande: SED, 1991a.
- \_\_\_\_\_. *Censo demográfico de 1991*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991b.
- \_\_\_\_\_. *Plano Decenal de Educação para Todos – 1993 – 2003*. Brasília: MEC, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Política Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC, 1994a.
- \_\_\_\_\_. *Educação Infantil no Brasil: situação atual*. Brasília: MEC, 1994b.
- \_\_\_\_\_. *Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil*. Conferência Nacional de Educação Para Todos. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994c.

- BRASIL. *Por uma Política de Formação do Profissional de Educação Infantil*. Brasília: MEC, 1994d.
- \_\_\_\_\_. *Critérios para um Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças*. Brasília: MEC, 1995a.
- \_\_\_\_\_. *Educação Infantil: Bibliografia Anotada*. Brasília: MEC, 1995b.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento da Educação no Brasil*. Brasília: MEC, 1996a.
- \_\_\_\_\_. *Propostas Pedagógicas e Currículo em Educação Infantil*. Brasília: MEC, 1996b.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.742: Lei Orgânica da Assistência Social de 7.12.93. Brasília: MPAS/SAS, 1997a.
- \_\_\_\_\_. *Contagem da população 1996* – Instituto de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 1997b, v.1.
- \_\_\_\_\_. *Indicadores sobre crianças e adolescentes: Brasil – 1991 – 1996*. Rio de Janeiro: IBGE/UNICEF, 1997c.
- \_\_\_\_\_. Decreto n.º 1.605 de 25.08.95 que dispõe sobre o Fundo Nacional de Assistência Social. Brasília: MPAS/SAS, 1997d.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n.º 14/96. Modifica os arts. 34,208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1997e.
- \_\_\_\_\_. Lei n.º 9.394/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1997f.
- \_\_\_\_\_. Lei n.º 9.424/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1997g.
- \_\_\_\_\_. *Censo Educacional :matrículas – Educação Infantil, em creche e pré-escola..* In: *site* do INEP: [www.inep.gov.br/censo9//tabela\\_htm](http://www.inep.gov.br/censo9//tabela_htm) , consulta realizada em 13.12.98, 1998a
- \_\_\_\_\_. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília: MEC, 1998b.
- \_\_\_\_\_. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil* . Brasília: MEC/SEF, 1998c, v. I,II.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Projeto aprovado na Comissão de Educação Cultura e Desporto da Câmara Federal, em 9.12.99. In: *site* <http://www.camara.gov.br/Intranet/comissao/index/perm/cecd/CECDI.htm>, consulta realizada em 19/12/99.

## **DOCUMENTOS REFERENTES AO ÂMBITO ESTADUAL E MUNICIPAL**

### *Documentos consultados:*

CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADOS. Atas das sessões da Câmara Municipal de Dourados – Exercício 1980 – 1998.

\_\_\_\_\_. Resolução 001 da Câmara Municipal de Dourados de 13.11.89 que trata da sugestão, análise e elaboração do projeto parcial da Lei Orgânica Municipal.

\_\_\_\_\_. Projetos de Lei Orgânica do Município de Dourados.

\_\_\_\_\_. Projetos de Leis Municipais no período de 1988 a 1998.

\_\_\_\_\_. Ofícios recebidos e emitidos pelos presidentes da Câmara Municipal Dourados no período de 1988 a 1998.

\_\_\_\_\_. Requerimentos dos vereadores de Dourados do período de 1988 a 1998.

\_\_\_\_\_. Indicações dos vereadores de Dourados do período de 1988 a 1998.

\_\_\_\_\_. Moções dos vereadores de Dourados do período de 1988 a 1998.

FUNDAÇÃO DE PROMOÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL DE DOURADOS-PRO-SOCIAL. Resolução n.º 055/99 do Conselho Municipal de Assistência Social que regulamenta o financiamento dos programas assistenciais municipais.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE DOURADOS. Plano decenal de educação para todos. Dourados, 1993.

\_\_\_\_\_. Estatuto social da cooperativa dos profissionais da escola municipal Ltda. Dourados-MS, 1997 (mimeo.)

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO MATO GROSSO DO SUL. Matrícula inicial por nível de ensino em Mato Grosso do Sul. De 1979 a 1991. SED/DE.

## SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO MATO GROSSO DO SUL.

Matrícula inicial por nível de ensino em Mato Grosso do Sul. Censos Educacionais de 1992 a 1998. SED/DE/SEPLAN.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 1.222, de 10.02.98 que dispõe sobre a matrícula inicial na rede estadual de ensino do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: SED.

## SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE DOURADOS. Plano Municipal

de Saúde: O futuro da saúde para Dourados - 1997 – 2001. Organização e elaboração Mirtes Zoraide Costa Dourado de Cerqueira. Editado em setembro de 1997.

\_\_\_\_\_. Programa SOS Saúde. Dourados, 1997 (mimeo.)

*Legislação consultada:*Leis Municipais:

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS. Lei Orgânica Municipal.

Dourados-MS: Câmara Municipal de Dourados, 1990.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n.º 2.059 de 14.05.96, dispõe sobre a criação e implantação do Conselho Municipal de Assistência Social de Dourados.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n.º 1.672 de 07.05.91, considera a Creche Comunitária Frutos do Amanhã como utilidade pública.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n.º 1.717 de 15.10.91, denomina a Creche do CEU do Jardim João Paulo II.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n.º 1.722 de 15.10.91, denomina a Creche do CEU do Jardim Santa Brígida.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n.º 1.724 de 15.10.91, denomina a Creche do CEU do Jardim Água Boa.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n.º 1.740 de 21.10.91, denomina a Creche do CEU do Jardim Climax/Flórida.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n.º 1.751 de 04.12.91, denomina a Creche do CEU do Jardim Maracanã.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n.º 1.802 de 06.06.92, declara a Creche Pingo d'Água como utilidade pública.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOURADOS. Lei Municipal n.º 1.927 de 26.08.94, denomina a Creche do CEU da Vila Cachoeirinha.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal n.º 2.069 de 21.06.96, denomina a Creche do CEU do Centro de Atenção Integral a Criança e ao Adolescente – CAIC.

## FONTES SECUNDÁRIAS

### LIVROS E ARTIGOS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995 a. p. 9 – 23.

\_\_\_\_\_. Além do neoliberalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995 b. p.197 – 202.

ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Tradução por Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1981. Tradução de *L'Enfant et la Vie familiale sous l'Ancien Régime*.

ARROYO, Miguel Gonzalez. O significado da infância. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1, 1994, Brasília. *Anais ...* Brasília: MEC – COEDI, 1994, p. 88 – 92.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.

AZEVEDO, Sérgio, ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sérgio (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 1997, p. 55 – 80.

BANCO MUNDIAL. *O Estado num mundo em transformação*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1997.[*World development report 1997*]. Washington: Banco Mundial, 1997.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Políticas públicas de educação: atuais marcos de análise. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n.90, p. 5-14, ago. 1994.

- BENDETSON, Rita Cohen. Limites e horizontes da educação infantil no município do Rio de Janeiro. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1, 1994, Brasília. *Anais ...* Brasília: MEC – COEDI, 1994, p. 93 – 96.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Cidadania e Reforma*. In: Site do MARE: <http://www.mare.gov.br> , link Artigos sobre a reforma. (consulta realizada em 12.08.98a).
- \_\_\_\_\_. *As organizações sociais*. In: Site do MARE: <http://www.mare.gov.br> , link Artigos sobre a reforma (consulta realizada em 12.08.98a)
- CAMPOS, Maria Malta, ROSEMBERG, Fúlvia, FERREIRA, Isabel Morsoletto. *Creches e pré-escolas no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1993.
- \_\_\_\_\_. *A Constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas*. São Paulo: FDE, 1989.
- CAMPOS, Maria Malta, ROSEMBERG, Fúlvia (orgs.). *Creches e pré-escolas no hemisfério norte*. São Paulo: Cortez/FCC, 1994.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do Estado. In: *Novos Estudos*: CEBRAP, n.º 50 (especial), março de 1998, p. 5-11.
- CARNOY, Martin. *Razões para investir em educação básica*. Tradutor Luís Marcos B. L. Vasconcelos. Nova Iorque: UNICEF, 1992.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A política de educação infantil no âmbito do Estado brasileiro. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1, 1994, Brasília. *Anais ...* Brasília: MEC-COEDI, 1994, p. 32-35.
- CHOKSI, Armeane. Nunca es demasiado pronto pero a menudo es demasiado tarde para el desarrollo de la primera infancia. In: *Desarrollo de la primera infancia: invertir en el futuro*. Georgia: The World Bank Group, 8-9 abril, 1996
- COSTIN, Cláudia. *O Estado do futuro*. In: Site do MARE: <http://www.mare.gov.br>, link Artigos sobre a reforma. (consulta realizada em 25.03.99)
- CORAGGIO, José Luis. *Educação e desenvolvimento humano: o papel dos organismos internacionais na América Latina*. São Paulo: Cortez, 1994.
- CURY, Carlos Roberto Jamil, HORTA, José Silvério Baía, FÁVERO, Osmar. A relação educação-sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (org.) *A Educação nas Constituintes Brasileiras - 1823 – 1988*. Campinas: Autores Associados, 1996. p. 5-30.

- DELORS, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. São Paulo: Cortez/UNESCO, 1998.
- DEMO, Pedro. A política de educação infantil no contexto da política da infância no Brasil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1, 1994, Brasília. *Anais ...* Brasília: MEC-COEDI, 1994, p 22 – 27.
- DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Repensando a Política Social: dos anos 80 ao início dos 90. In: PAULANI, L.M., SOLA (org.). *Lições da década de 80*. São Paulo: Editora da USP; Genebra: UNRISD, 1995. p. 201 – 221.
- FARIA, Ana Lúcia Goulart de. *Educação Pré-Escolar e Cultura*. São Paulo: Cortez, 1999.
- FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.p.54-61.
- FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A creche comunitária na nebulosa da pobreza. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FCC, n.º 88, fev. 1994, p. 18 – 29.
- FONSECA, Marília. O financiamaneto do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio.(orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/PUC, 1996. p. 229 – 251.
- FRANCO, Maria Aparecida Ciavatta. *Da assistência educativa à educação assistencializada: um estudo de caracterização e custos de atendimento a crianças pobres de zero a seis anos de idade*. Brasília: INEP, 1988.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Tradução de Luciana Carli. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- GAAG, Jacques Van Der. Desarrollo de la primera infancia: invertir en el futuro. In: Desarrollo de la primera infancia: invertir en el futuro. Atlanta, Georgia: The World Bank Group, 8-9 abril, 1996.

- GIDDENS, Anthony. A terceira via em cinco dimensões. In: *Folha de S. Paulo*, Caderno Mais, 5 – 4, 21 de fevereiro de 1999.
- GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. Tradução de *Il materialismo storico e la filosofia di Benedetto Croce*.
- GRESSLER, Lori Alice, RACHI, Kiyoshi. *Dourados: diagnóstico, planejamento, educação*. Dourados: UFMS, 1976.
- GRESSLER, Lori Alice, SWENSSON, Lauro Joppert. *Aspectos históricos do povoamento e da colonização do Estado de Mato Grosso do Sul*. Dourados: L.A. Gressler, 1988.
- HADDAD, Lenira. Políticas Integradas de Cuidado e Educação Infantil: o Exemplo da Escandinávia. *Pro-posições*. Campinas: UNICAMP, nov. 1996, p.36-50.
- KEYNES, John Maynard. *Inflação e deflação*. Tradução por Rolf Kuntz. Seleção de textos de Paul Israel Singer. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985. Tradução de *Essays in persuasion* (Coleção Os pensadores).
- KISHIMOTO, Tizuko Morchida. A pré-escola e democratização do ensino. In: *IDÉIAS*. São Paulo: FDE, n. 2, 1988, p. 19-21.
- KISHIMOTO, Tizuko Morchida. A pré-escola na república. *Pro-Posições*. Campinas: UNICAMP, dez. 1990, p. 55-65.
- KRAMER, Sonia, ABROMOVAY, Miriam. “O rei está nu”: um debate sobre as funções da pré-escola. In: KRAMER, Sonia, SOUZA, Solange Jobim. *Educação ou tutela? A criança de 0 a 6 anos*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1991.
- KRAMER, Sônia, ABROMOVAY, Miriam. Alfabetização na pré-escola: exigência ou necessidade. In: *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, fev. 1985, p. 103 - 107
- KRAMER, Sonia. *A Política do pré-escolar no Brasil – a arte do disfarce*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1992.
- KUHLMANN JR., Moysés. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 1998.
- \_\_\_\_\_. As exposições internacionais e a difusão das creches e jardins de infância. *Pro-posições*. Campinas: UNICAMP, nov. 1996, p. 24-35.
- \_\_\_\_\_. Educação Infantil e Currículo. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart, PALHARES, Marina Silveira (orgs.). *Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios*. Campinas: Autores Associados, 1999.

- KURZ, Robert. Ditadores democráticos: líderes social-democratas da Europa valem-se de um populismo marqueteiro e representam a derrocada histórica da política. In: *Folha de S. Paulo*, Caderno Mais, 5 – 8, 21 de fevereiro de 1999.
- MACEDO, Maria Edi Leal da Cruz. Educação e comunidade: avanço na educação infantil no município de Quixadá (CE). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1, 1994, Brasília. *Anais ...* Brasília: MEC – COEDI, 1994, p.97 – 100.
- MACHADO, Maria Lúcia A. *Pré-escola é não é escola: a busca de um caminho*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil – 1726 – 1950. In: FREITAS, Marcos Cezar (org.) *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 51 – 76.
- \_\_\_\_\_. *A Lenta construção dos direitos da criança brasileira – Século XX*. In: Site da Biblioteca Virtual de Direitos Humanos: <http://www.direitoshumanos.usp.br/bibliografia/mluiza.html>, atualizado em 04.08.98. p. 1-12.(consulta realizada em 26.09.98).
- MARX, Karl. *O capital*. Tradução por Reginaldo Sant’Anna. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994, livro 1, vol. I. . Tradução de *Das Kapital*.
- MATO GROSSO DO SUL. *Diretrizes gerais para o ensino de pré-escolar e de 1º grau*. Campo Grande: Secretaria de Educação, 1989.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.
- MORAES, Maria Lygia Quartim de. Infância e cidadania. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, nov. 1994, p.23-30.
- NASCIMENTO, Maria Evelyn Pompeu do. Campinas e a educação infantil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1, 1994, Brasília. *Anais ...* Brasília: MEC – COEDI, 1994, p.101 – 109.
- \_\_\_\_\_. Os profissionais da educação infantil e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart, PALHARES, Marina Silveira (orgs.). *Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios*. Campinas: Autores Associados, 1999, p. 99-102.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez, 1994.

- OFFE, Claus. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação – Contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. In: *Educação & Sociedade*. São Paulo: Cortez, nº 35, p. 9 – 57, abr. 1990.
- \_\_\_\_\_. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. Tradução por Wanda Caldeira Brant. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995. Tradução de *Disorganized Capitalism*.
- OLIVEIRA, Francisco de. Medusa ou as classes médias e a consolidação democrática. In: REIS, Fábio Wanderley, O'DONNELL, Guilherme (orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p.282-295.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor : a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, Zilma de Moraes et al. *Creches: crianças, faz de conta & cia*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- PNUD/IPEA. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil – 1996*. In site: <http://www/undp.org.br/rdhb.htm> (consulta realizada em 31.10.98)
- ROCHA, Eloísa Acires Candal. *A educação infantil na pesquisa e as pesquisas sobre educação infantil: a trajetória da ANPEd (1990-1996)*. In: 21ª Reunião da ANPED, 1998, Caxambú. Trabalho encomendado do GT -7 (Educação da Criança de 0 a 6 anos).
- RODRIGUES, José Barbosa. *Isto é Mato Grosso do Sul: nasce um estado*. Campo Grande: s.n.t, 1978.
- ROSEMBERG, Fúlvia. A LBA, e o projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 137-157.
- \_\_\_\_\_. 0 a 6: desencontro de estatísticas e atendimento. In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 71, p. 36-48, nov. 1989.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Emílio ou da Educação*. Tradução por Sérgio Milliet. 3. ed. São Paulo: Difel, 1979. Tradução de *Émile ou de L'éducation*.
- RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. 6. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1962, vol. II (arts. 129 a 441).
- SANTOS, Lia Mara Dib Ferreira. Educação infantil e política nas escolas públicas do município de São Paulo (1983-1992). In: *Pro-Posições*, Campinas, v. 6, n. 3 [18], p.67 –76, nov.1995.

- SAVIANI, Demerval. *A Nova Lei da Educação: LDB, Trajetória, Limites e Perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- SAVIANI, Demerval. *Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: Por Uma Outra Política Educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998.
- SIMÃO, Inez Marinho Américo dos Reis, MORETTINI, Marly Teixeira. *Programa “creches domiciliares”*: uma experiência em foco. Campo Grande: OMEP-BRASIL-MS, 1996.
- SINGER, Paul. Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia. In: REIS, Fábio Wanderley, O’DONNELL, Guilherme (orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 91-135.
- \_\_\_\_\_. *Economia política da urbanização*. 14. ed. São Paulo: Contexto, 1998.
- SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio.(orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/PUC, 1996, p. 15-39)
- SOUSA, Ana Maria Costa de. *Educação infantil: uma proposta de gestão municipal*. Campinas: Papirus, 1996.
- SOUZA, Celina, CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. In: *Lua Nova* : CEDEC. N.º 48, 1999, p. 187-212.
- THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 39 – 53.
- TOMMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio.(orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/PUC, 1996. p. 195 – 227.
- TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio.(orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/PUC, 1996. p. 125 – 193.
- UNICEF. *Situação mundial da infância* – 1998. Brasília: UNICEF, 1998.

\_\_\_\_\_. *Educação*. In: site <http://www.unicef.org.br/edumaim.htm> (consulta realizada em 31.10.98)

\_\_\_\_\_. *UNICEF no Brasil*. In: site <http://www.unicef.org.br/brazil.htm> (consulta realizada em 31.10.98)

VIANNA, Lúcia Teixeira Werneck. Notas sobre política social. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro: Dumará, n. 1, v. 1, 1991, p. 133-159.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. Política de educação infantil no município de Belo Horizonte. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1, 1994, Brasília. *Anais ...* Brasília: MEC – COEDI, 1994, p. 105 – 109.

### **DISSERTAÇÕES E TESES**

ARCE, Alessandra. *Jardineira, tia ou professorinha: a realidade dos mitos*. Campo Grande, 1997. (Diss. UFMS).

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. *A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal*. Campo Grande, 1997. (Diss. UFMS).

GONÇALVES, Pedro Cesar Kemp. *Escola Alternativa: experiência de uma proposta pedagógica para crianças e adolescentes de rua*. Campo Grande, 1994. (Diss. UFMS).

ROSA, Mariéte Félix. *A educação das crianças em idade pré-escolar em Campo Grande-MS (1908 a 1992)*. São Paulo, 1999. (Diss. FEUSP)

SENNA, Ester. *Educação e Democracia: um estudo dessa articulação na produção pedagógica dos anos 80*. São Paulo, 1994. (Tese. FEUSP).

SILVA, Anamaria Santana da. *Políticas de atendimento à criança pequena em MS (1983-1990)*. Campinas, 1998. (Diss. UNICAMP)

SOUZA, Adáuto de Oliveira. *Distrito Industrial de Dourados – MS: intenções, resultados e perspectivas*. São Paulo, 1995. (Diss. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

VILARINHO, Lúcia Regina Goulart. *A educação pré-escolar no mundo ocidental e no Brasil - perspectivas histórica e crítico-pedagógica*. Rio de Janeiro, 1987. (Tese UFRJ).